



Centro Universitário de Brasília - CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de graduação em Direito

BRUNA BARBOSA DE REZENDE

**(IM)POSSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO SOBRE IMÓVEIS
PARTICULARES SEM REGISTRO**

BRASÍLIA

2023

BRUNA BARBOSA DE REZENDE

**(IM)POSSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO SOBRE IMÓVEIS
PARTICULARES SEM REGISTRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador(a): Prof.^a Msc. Viviane da Silva Bernardes

BRASÍLIA

2023

BRUNA BARBOSA DE REZENDE

**(IM)POSSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO SOBRE IMÓVEIS
PARTICULARES SEM REGISTRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador(a): Prof.^a Msc. Viviane da Silva Bernardes

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2023.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

A usucapião sobre imóveis sem registro é um tema que suscita inúmeras discussões no âmbito do direito imobiliário. Utilizando-se de uma pesquisa bibliográfica de abordagem de caráter qualitativo, bem como a utilização do método dedutivo de argumentação, esta monografia tem como objetivo analisar a possibilidade ou impossibilidade da ação de usucapião sobre imóveis particulares sem registro sob a ótica do direito constitucional de moradia e da função social da propriedade, através do Recurso Especial 1.818.564 - DF. Inicialmente, busca-se demonstrar como a moradia foi reconhecida como um direito fundamental, a relação entre o direito de propriedade e o direito de moradia através da função social da propriedade e o papel do estado na efetividade deste direito. Em seguida, define-se o conceito, os fundamentos, os requisitos e as modalidades de usucapião. Por fim, aborda-se os argumentos a favor e contra a ação de usucapião sobre imóveis particulares sem registro. Conclui-se que é possível, e até mesmo necessário, reconhecer a ação de usucapião sobre imóveis sem registro como um instrumento legítimo para a efetivação do direito fundamental à moradia, alinhando-se com o princípio da função social da propriedade.

Palavras-chave: moradia; propriedade; função social; usucapião; registro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 DIREITO CONSTITUCIONAL DE MORADIA	8
1.1 Reconhecimento da moradia como um direito fundamental	8
1.2 Direito de propriedade e direito à moradia: princípio da função social	13
1.3 Papel do estado na efetividade do direito fundamental à moradia.....	22
2 USUCAPIÃO	31
2.1 Conceito	31
2.2 Fundamento	31
2.3 Requisitos	32
2.4 Modalidades	33
2.4.1 <i>Usucapião extraordinária</i>	34
2.4.2 <i>Usucapião ordinária</i>	35
2.4.3 <i>Usucapião constitucional (ou especial) rural ou “pro labore”</i>	36
2.4.4 <i>Usucapião constitucional (ou especial) urbana ou “pro misero”</i>	36
2.4.5 <i>Usucapião especial urbana coletiva</i>	38
2.4.6 <i>Usucapião rural coletiva</i>	40
2.4.7 <i>Usucapião familiar</i>	42
2.5 Ação de usucapião	45
2.5.1 <i>Causas impeditivas, interruptivas e suspensivas da usucapião</i>	45
2.5.2 <i>Natureza declaratória da sentença na ação de usucapião</i>	46
2.5.3 <i>Retroatividade dos efeitos da sentença</i>	47
3 (IM)POSSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO SOBRE IMÓVEIS PARTICULARES SEM REGISTRO	48
3.1 Recurso especial 1.818.564 - DF	48
3.2 Do interesse de agir	53
3.3 Da usucapião em áreas irregulares	57
3.4 Interferência no procedimento de regularização fundiária.....	60
3.5 Competência para os atos de regularização fundiária urbana.....	63
3.6 (Im)possibilidade da ação de usucapião sobre imóveis particulares sem registro	65
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

À medida que as cidades se desenvolvem, percebe-se uma tendência crescente de indivíduos que enfrentam desafios relacionados à sua habitação. Isso se dá principalmente pelo fato de que muitos desses indivíduos acabam por morar em imóveis sem qualquer tipo de registro.

Ocorre que, por esses imóveis não terem registro, gera-se uma lacuna jurídica acerca de seus direitos de propriedade e moradia. Pode se levantar, por exemplo, a situação do Setor Tradicional de Planaltina-DF¹, onde, por décadas, haviam diversos imóveis particulares desprovidos de registros, inseridos em loteamentos clandestinos, que não foram autorizados nem regularizados pela administração do Distrito Federal.

Esses moradores, então, se encontram em uma situação de vulnerabilidade e desamparo, pois poderiam perder seu lar e estabilidade de vida a qualquer momento, caso ocorra uma intervenção legal ou um despejo forçado.

Diante desse contexto, surge-se a indagação referente ao direito de usucapião desses moradores em relação a seus imóveis. Em outras palavras, se seria possível, mesmo não havendo registro, a aquisição dessas propriedades, haja vista que existem há muitos anos e seus moradores cumprem os requisitos legais do instituto da usucapião.

A usucapião surge como um mecanismo jurídico que, em determinadas circunstâncias, permite a aquisição da propriedade de um imóvel por aquele que o ocupa e utiliza, ainda que não exista um registro formal da propriedade. Contudo, essa possibilidade enfrenta resistências e questionamentos, uma vez que a falta de registro pode resultar em conflitos e incertezas jurídicas.

Nesse sentido, a escolha desse tema se justifica pela sua grande importância em face dos direitos humanos e direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. O acesso à moradia adequada é um direito humano fundamental, e o fenômeno das ocupações informais levanta questões cruciais sobre a disponibilidade, acessibilidade e qualidade das habitações nas cidades modernas. Esse direito, consagrado em diversos tratados internacionais e na própria

¹ FONSECA, Fatima Tadea Rombola; CAVALLI, Marina Rosa; NUNES, Iasmim de Souza. STJ acolhe ação de usucapião de imóvel particular sem registro imobiliário. Machado Meyer Advogados, 24 nov. 2021. Disponível em: [https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/imobiliario/stj-acolhe-acao-de-usucapiao-de-imovel-particular-sem-registro-imobiliario#:~:text=O%20Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a,im%C3%B3vel%20particular%20sem%20registro%20imobili%C3%A1rio](https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/imobiliario/stj-acolhe-acao-de-usucapiao-de-imovel-particular-sem-registro-imobiliario#:~:text=O%20Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a,im%C3%B3vel%20particular%20sem%20registro%20imobili%C3%A1rio.). Acesso em: 11 out. 2023.

Constituição Federal brasileira, é essencial para a dignidade humana e o pleno exercício da cidadania.

A usucapião sobre imóveis sem registro é uma problemática que envolve não apenas as regras legais, mas também questões de ordem social e constitucional, em especial no que diz respeito ao reconhecimento da moradia como um direito fundamental, ao princípio da função social da propriedade e ao papel do Estado na efetividade desse direito, uma vez que ele desempenha uma função essencial em sua concretização, devendo adotar políticas públicas que promovam o acesso à terra e à habitação digna, bem como garantir a segurança jurídica daqueles que ocupam imóveis sem registro.

Nesse cenário, este estudo pretende analisar os fatores que contribuem para a expansão das ocupações informais e avaliar suas implicações para as políticas habitacionais, o desenvolvimento urbano e as comunidades afetadas, bem como a aplicação da usucapião nessas situações.

Assim, esses objetivos são divididos em três capítulos.

No primeiro capítulo, se discute como se deu o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental, apresentando também a sua relação com o princípio da função social da propriedade e destacando o papel do estado em sua efetividade.

No segundo capítulo, conceitua-se a usucapião, expondo seus fundamentos, requisitos e modalidades.

No terceiro capítulo, por sua vez, levanta-se a questão da possibilidade da ação de usucapião sobre os imóveis particulares sem registro, abordando, com um fim elucidativo, o Recurso Especial (REsp) 1.818.564 - DF.

Por fim, na conclusão deste estudo, busca-se um entendimento geral acerca desta possibilidade, fundamentando-se nos aspectos de direito abordados anteriormente.

Em suma, esse estudo se propõe a analisar a possibilidade ou a impossibilidade da ação de usucapião sobre imóveis sem registro, levando em consideração os aspectos mencionados acima. Para tanto, serão abordados aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao tema, buscando compreender os desafios e as soluções que envolvem essa questão complexa e apresentar um desfecho lógico acerca dessa problemática que coadune com o ordenamento jurídico brasileiro.

1 DIREITO CONSTITUCIONAL DE MORADIA

1.1 Reconhecimento da moradia como um direito fundamental

A compreensão da moradia como um direito fundamental está ligado a um progresso legal que permite a interpretação da moradia digna como um direito inerente às pessoas e às suas famílias.

A Carta Magna de 1988 foi o resultado de um notável e notório avanço democrático ocorrido após o período da ditadura militar, já que emergiu de um contexto permeado por lutas sociais e pela busca da democracia no Brasil.

A preservação da condição digna e humana se mostra como uma das principais preocupações do constituinte, expressando esse compromisso por meio de um princípio constitucional orientador das interações legais, a saber, a dignidade da pessoa humana. Tal princípio, juntamente com a soberania nacional e a cidadania, conforme delineado no artigo 1º da Constituição, constitui os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito².

Ao inserir a dignidade da pessoa humana no artigo inaugural da Constituição Cidadã, o constituinte almejava enfatizar sua relevância nas conexões legais e sociais que se desdobrariam na sociedade. Isso implicava abraçar a individualidade completa do ser humano e pôr fim à desumanização do cidadão brasileiro, muitas vezes praticada por aqueles que possuíam poder e influência dentro da máquina estatal. Esse enfoque tinha como objetivo proteger todos os aspectos dos direitos e da integridade da personalidade do indivíduo³.

Com base no conceito de "mínimo existencial", a doutrina identifica cinco dimensões de direitos humanos fundamentais, a saber: liberdade, igualdade, fraternidade, direitos relacionados à globalização e o direito à paz. O mínimo existencial, quando considerado em um contexto restrito e derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, apesar de ser reconhecido de forma incontestável no âmbito normativo, não é garantido a uma parte significativa da população brasileira. Em outras palavras, existem indivíduos que não têm acesso efetivo a direitos e bens jurídicos essenciais para uma vida adequada e digna⁴.

² CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Nesse contexto, é relevante observar que a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais mencionados no artigo 6º da Constituição é uma adição recente. No entanto, mesmo antes dessa inclusão, nossa estrutura jurídica, em algumas instâncias, demonstrou certa preocupação, dentro do âmbito constitucional, com a proteção da moradia, alinhada à perspectiva patrimonialista prevalecente. Atualmente, o direito a uma moradia digna está incontestavelmente associado à premissa de ser um Direito Fundamental⁵.

É crucial destacar que os direitos fundamentais são “aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico”⁶.

Por conseguinte, vale brevemente lembrar que a doutrina classifica os direitos fundamentais em gerações. A primeira geração compreende as liberdades individuais, que se relacionam diretamente com os direitos civis e políticos na sociedade. No contexto atual, os direitos sociais, econômicos e culturais são considerados direitos de segunda geração. Esses direitos estão enumerados nos artigos XXII a XXVIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Especificamente, a primeira parte do artigo XXV, destaca o direito à moradia como uma maneira de assegurar os direitos sociais essenciais para a dignidade humana⁷. Vejamos:

Art. XXV: 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, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (grifo nosso)⁸

Nesse contexto, os Direitos Sociais ganharam forma como responsabilidades do Estado durante o período de constitucionalização, após extensos debates sobre direitos sociais e

⁵ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 9.

⁷ CUNHA, *op. cit.*

⁸ NAÇÕES UNIDAS, 1948 *apud* CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

políticos. Vale ressaltar o direito à moradia como um genuíno direito social de segunda geração, que foi elevado ao status constitucional⁹.

Certamente, na nossa Constituição Federal de 1988, que é fortemente influenciada por acordos internacionais que tratam do princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos e garantias fundamentais estão elencados no Título II, com a responsabilidade do Estado de garantir sua efetivação. Isso evidencia uma clara relação de interdependência: os cidadãos são reconhecidos como seres humanos dignos desses direitos, enquanto o Poder Público assume um papel fundamental para concretizá-los¹⁰.

O Brasil se tornou signatário de diversos tratados internacionais que têm uma conexão direta com o tema da moradia digna.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 1966 durante uma Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), é um marco importante na proteção dos direitos sociais, culturais e econômicos a nível internacional. Ele atua como um instrumento primordial para a consolidação de uma série de direitos que já foram declarados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, incluindo o direito à moradia, conforme estabelecido no artigo XXI do PIDESC¹¹:

Art. XXI: Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifo nosso)¹²

Esse pacto reconhece explicitamente a importância do direito à moradia como um elemento essencial para uma vida digna e plena. Ele reforça a obrigação dos Estados signatários de garantir que todas as pessoas tenham acesso a condições de moradia adequadas, seguras e

⁹ CUNHA, *op. cit.*

¹⁰ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna:** a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹¹ *Ibid.*

¹² NAÇÕES UNIDAS, 1948 *apud* CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna:** a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

saudáveis, promovendo assim uma maior igualdade e respeito pelos direitos humanos em escala global¹³.

Ao assinar e ratificar o PIDESC, o Brasil aceita internacionalmente a noção de que a moradia é um direito humano e, conseqüentemente, um direito fundamental. Isso implica em assumir uma responsabilidade em relação à proteção e garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais de seu povo¹⁴.

Ao fazer isso, o país compromete-se a adotar medidas progressivas e abrangentes para assegurar esses direitos, incluindo o direito à moradia. Isso pode envolver a implementação de políticas públicas, programas habitacionais, regulamentações e ações legislativas que visam garantir que todos tenham acesso a condições de moradia adequadas e dignas ao longo do tempo. Dessa forma, o Brasil se compromete a trabalhar para promover a melhoria constante das condições de vida de seus cidadãos, de acordo com os princípios do PIDESC e outros instrumentos internacionais de direitos humanos¹⁵.

Por fim, resta ressaltar ainda que o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, firmado em 1969, também conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Este pacto tem o propósito de reforçar os direitos presentes no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Em consonância com seu artigo XXII, itens 1 e 3, fica evidente que o direito à moradia não deve ser restrito mais do que o necessário, considerando as circunstâncias de um Estado que opera dentro dos princípios de um regime democrático e de direito. Isso enfatiza a importância do acesso à moradia adequada como parte integral dos direitos humanos em um contexto democrático e legal¹⁶. Assim, temos:

Artigo XXII - Direito de circulação e de residência:

1. **Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito** de nele livremente circular e **de nele residir**, em conformidade com as disposições legais.
3. **O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei**, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a

¹³ CUNHA, *op. cit.*

¹⁴ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. (grifo nosso)¹⁷.

O artigo 34, n. 3, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia enfatiza a importância do direito à moradia como um direito social de responsabilidade tanto a nível comunitário quanto nacional¹⁸, o qual vale ser transcrito:

A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.¹⁹

Isso evidencia o compromisso da União Europeia em abordar questões de exclusão social e pobreza, reconhecendo o direito à assistência social e ajuda à habitação como maneiras de garantir uma vida digna para aqueles que não possuem recursos suficientes. Esse trecho ressalta a importância do acesso à moradia adequada como parte essencial da garantia de direitos fundamentais, demonstrando a preocupação tanto em nível comunitário quanto nos âmbitos nacionais²⁰.

Com efeito, é notável que no contexto do direito à moradia no Brasil, é fundamental destacar que, apesar dos acordos internacionais mencionados anteriormente, ele só foi formalmente incluído entre os direitos sociais com a Emenda Constitucional n. 26/2000. Assim sendo, foi somente por meio dessa emenda que surgiu uma oportunidade mais tangível de

¹⁷ SAN JOSÉ DA COSTA RICA, 1969 *apud* CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna**: a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁸ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna**: a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁹ UNIÃO EUROPEIA, 2000 *apud* CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna**: a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁰ CUNHA, *op. cit.*

sensibilização da população brasileira, levando-a a reconhecer e demandar o entendimento do direito à moradia como um direito social de segunda geração²¹.

A inserção do direito à moradia no rol dos direitos sociais na Constituição contribuiu para uma maior conscientização e defesa desse direito, permitindo que a população e as instituições o enxergassem como parte integrante do conjunto de direitos fundamentais, fortalecendo, assim, a luta por condições habitacionais adequadas e dignas para todos os cidadãos brasileiros²².

Assim sendo, os direitos fundamentais são caracterizados por sua universalidade, caráter absoluto, inalienabilidade, irrenunciabilidade e indisponibilidade. Quando a Constituição Federal de 1988 utiliza a terminologia "garantias fundamentais" em seu Título II, pode-se concluir que algo está sendo assegurado, com a implicação de que o Poder Público tem a responsabilidade de concretizar, efetuar e aplicar de maneira eficiente e eficaz os direitos devidos a quem lhes compete²³.

Com a Emenda Constitucional n. 26/2000, influenciada pelos pactos internacionais mencionados, o direito à moradia se torna um direito social de segunda geração, passando a ser passível de ser reivindicado pelos cidadãos brasileiros e incorporado ao ordenamento jurídico nacional. Isso significa que a luta pela moradia transcende meramente uma questão física de habitação e se torna uma luta pelo direito à cidade e, ainda mais fundamentalmente, pela dignidade humana²⁴.

Em resumo, a busca por moradia digna é mais do que uma batalha por um lugar para viver, é uma batalha pelo direito à cidade, pelo reconhecimento e garantia de direitos sociais fundamentais, e pela preservação da dignidade intrínseca a cada ser humano, como destacado anteriormente.

²¹ *Ibid.*

²² CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

1.2 Direito de propriedade e direito à moradia: princípio da função social

O direito de propriedade é fundamental no sistema legal do Brasil, sendo considerado o elemento central e essencial para entender e estabelecer o Direito das Coisas. Trata-se de um princípio fundamental que sustenta a base do nosso sistema jurídico.

Sentido em que o jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Edson Fachin sustenta que “a história do direito é, em boa medida, a história da garantia da propriedade”²⁵. Nessa perspectiva, a propriedade desempenha um papel fundamental como um princípio central em um sistema de interações sociais e políticas. O termo "propriedade" carrega consigo uma significativa conotação de uma concepção autoritária da relação entre indivíduos, bens e posse. Em resumo, a propriedade é vista como um elemento essencial que molda a evolução e as dinâmicas do direito ao longo do tempo²⁶.

Portanto, a propriedade privada não é apenas um conceito neutro ou intemporal, mas sim o resultado de um desenvolvimento histórico e ideológico. Ela não é um instituto fixo, mas sim algo relativamente recente que foi construído conceitualmente ao longo do tempo. Por essa razão, a propriedade privada possui uma natureza complexa e altamente dinâmica tanto em termos ideológicos quanto jurídicos. Sua definição e aplicação evoluem de acordo com as mudanças políticas e econômicas em cada país, refletindo as diferentes perspectivas e prioridades da sociedade em momentos específicos da história²⁷.

Inicialmente, a ideia de propriedade e território era coletiva, voltada para garantir as necessidades básicas da comunidade. Com o avanço da civilização e as competições por território e riquezas, a concepção de propriedade se tornou mais individualista, muitas vezes levando à exploração e colonização. No entanto, ao longo do tempo, houve um retorno a um ideal mais coletivo e humano em relação à propriedade, embora ainda com ressalvas e complexidades. Isso pode ser visto como um reflexo das mudanças nas mentalidades, valores e estruturas sociais. A história da propriedade é marcada por uma interação contínua entre diferentes visões e abordagens, refletindo as circunstâncias históricas, políticas e culturais de cada época²⁸.

²⁵ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 71.

²⁶ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Dessa forma, é relevante lembrar que no contexto brasileiro, a Constituição Imperial incluía no seu artigo 179, inciso XXII, a afirmação de que o direito de propriedade estava plenamente garantido. Esse princípio permaneceu ao longo de muitas décadas, sendo reforçado novamente em 1916 através do Código Civil elaborado por Clóvis Beviláqua. Esse código estabeleceu de maneira firme e inquestionável a ideia de propriedade como algo completo e intocável em âmbito nacional. Em decorrência disso, o dono da propriedade detinha um poder absoluto sobre essa área, com a liberdade de agir conforme sua vontade sem quaisquer restrições. Isso resultava no proprietário sendo o detentor supremo da propriedade, com a capacidade de exercer seu domínio de maneira irrestrita nesse espaço²⁹.

Somente em 1962, com a promulgação da Lei n. 4.132, é possível identificar os primeiros sinais de transformação no tratamento jurídico desse assunto, ao regulamentar a desapropriação por razões de "interesse social". Essa mudança foi seguida pela Emenda n. 1 da Constituição Federal de 1967, que de maneira explícita abraçou a ideia de que a propriedade possui uma função social³⁰.

Antes desse período, ocorreram muitos séculos de diretrizes governamentais e regulamentações legais que favoreceram o desenvolvimento de grandes propriedades de terra no Brasil, desde os tempos coloniais. Essas políticas eram evidenciadas por meio das concessões de sesmarias, do sistema de posse de terras, a promulgação da Lei de Terras em 1850, e também pela influência das elites rurais, entre outros fatores. Esse cenário resultou em uma notável concentração de extensas áreas de terras nas mãos de poucos proprietários específicos³¹.

Além disso, ao longo do tempo e impulsionados pelas crescentes demandas sociais e movimentos coletivos, ocorreram transformações nos sistemas governamentais, culminando na instauração do Estado Democrático de Direito. Esse novo contexto introduziu um princípio fundamental que busca a equitativa distribuição de terras e recursos, incumbindo ao Estado brasileiro a responsabilidade de garantir tal distribuição por meio de sua intervenção na esfera da propriedade. Isso resultou na mudança de um direito outrora absoluto para um direito relativo, agora orientado pelo caráter democrático e voltado para o bem comum³².

²⁹ *Ibid.*

³⁰ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

Assim, ao analisarmos o direito à propriedade conforme estabelecido no inciso XXII do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988, podemos interpretar e resumir que a propriedade engloba o direito de utilizar, desfrutar, possuir e dispor de bens, desde que dentro das limitações impostas pela lei³³.

Portanto, a conclusão é que, embora o direito de propriedade seja um direito real e aplicável, ele deve estar sempre sujeito ao Princípio da Função Social. Isso significa que não se deve permitir novamente a exclusão do público em relação à terra, seus produtos e lucros, nem o uso dos bens (ou da própria propriedade) sem uma devida responsabilidade socioeconômica³⁴.

É possível notar que enquanto o artigo 6º da Constituição Federal enfatiza o direito à moradia de maneira incondicional, o artigo 5º, por meio do seu inciso XXII, lista os direitos fundamentais e inclui o direito à propriedade privada. Entretanto, no mesmo artigo, no inciso XXIII, fica evidente que, embora seja um direito fundamental, a propriedade privada não é de natureza absoluta, uma vez que está sujeita inescapavelmente ao princípio da Função Social da propriedade³⁵.

Assim, ao discutir a função social da propriedade, é relevante destacar que esse é um assunto controverso que abarca um conflito histórico entre a visão individualista da propriedade e uma perspectiva mais coletiva e social, especialmente quando se trata do âmbito do direito urbano³⁶.

Foi por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que o conceito de propriedade foi estabelecido como um direito fundamental e inato. Essa declaração introduziu uma visão unificada da propriedade, aprofundando o modelo feudal existente. Essa abordagem unificada também encontrou expressão no Código de Napoleão, promulgado em 1804, no seu artigo 544, o qual afirmava que a propriedade é o direito de usufruir e dispor das coisas de forma absoluta, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos³⁷.

De modo que, essa perspectiva individualista do direito de propriedade, como estabelecida pelo Código de Napoleão, exerceu uma profunda influência sobre várias legislações, incluindo o nosso Código Civil de 1916. No entanto, somente com as mudanças

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

políticas e sociais decorrentes da Revolução Industrial, que trouxeram consigo problemas como o desemprego em massa e a exploração dos trabalhadores, é que começou a emergir a crítica a esse modelo de propriedade voltado ao indivíduo³⁸.

Ainda, mesmo que certos direitos sociais tenham um indivíduo como beneficiário direto, o direito a uma habitação digna é percebido como um direito de natureza coletiva. Esse é o momento em que surge o questionamento sobre a função social da propriedade, ao contrastar a situação de milhares de famílias e comunidades que vivem em condições precárias ou desumanas³⁹.

As inúmeras discussões e divergências acerca do conceito da função social da propriedade são de grande relevância, tendo em vista que a propriedade é incontestavelmente um elemento essencial para a subsistência humana e, além disso, uma fonte de geração de riqueza. Assim, fica evidente a responsabilidade do Estado em cada vez mais supervisionar o direito à propriedade com o intuito de promover o bem-estar da sociedade⁴⁰.

Dentro do quadro legal vigente no Brasil, a concepção contemporânea da função social da propriedade tem sido reconhecida desde a Constituição de 1934. Isso é evidenciado no artigo 113, alínea 17, que estabelece: “É garantido o direito de propriedade privada, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar”⁴¹.

Dessa forma, ao examinarmos o artigo mencionado acima, podemos inferir que a intenção de priorizar os direitos coletivos encontra um obstáculo. Isso ocorre porque a conformidade com o interesse social ou coletivo é subordinada a regras legais específicas. No entanto, apesar dessa disposição, o sistema legal não se preocupou em estabelecer leis que detalhassem esse assunto. Essa falta de especificidade sobre a função social da propriedade persistiu também na Constituição de 1967⁴².

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a função social da propriedade ganhou um caráter de duplo aspecto, isto é, direito e dever. Essa mudança resultou em efeitos mais práticos e eficazes, tanto na interpretação legal quanto nas discussões

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁴¹ BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

⁴² CUNHA, *op. cit.*

acadêmicas relacionadas ao assunto, bem como na aplicação real na vida cotidiana das pessoas⁴³.

Além disso, a noção de propriedade como um direito absoluto e voltado exclusivamente aos interesses do proprietário não tem mais sustentação na legislação nacional⁴⁴.

Considerando esses progressos tanto na doutrina quanto na legislação, é relevante destacar que, juntamente com o texto constitucional, é necessário também considerar e aplicar o que está previsto no artigo 1.228 do Código Civil do país, conforme a seguir:

Art. 1.228. 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.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem⁴⁵.

Logo, a visão contemporânea da propriedade implica na compreensão de que a utilização dos bens deve estar vinculada e sujeita às suas finalidades tanto sociais quanto econômicas. O proprietário está proibido de realizar ações que possam prejudicar terceiros, bem como aquelas que resultem em anulação ou incômodo⁴⁶.

Por fim, o princípio da função social da propriedade serve como a base para uma série de direitos. Esses direitos são compreendidos e explicados por modelos econômicos que delineiam a evolução da sociedade, fornecendo uma estrutura sólida para a importância desse instituto. Dessa forma, é reforçado o entendimento de que a própria concepção de propriedade evoluiu ao longo do tempo para abranger a ideia de que qualquer forma de absolutismo que tenha impactos negativos na sociedade está em discordância com sua verdadeira essência. É vital reconhecer que a propriedade em si tem uma existência intrinsecamente voltada para

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

⁴⁶ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

atender uma função social, promovendo a produção de recursos e a organização das pessoas, e, por consequência, fomentando o desenvolvimento humano⁴⁷.

No que diz respeito à asseguaração de moradia para a população, emerge o mesmo conflito histórico: a tensão entre o direito à propriedade e o direito à dignidade humana. Como se esses dois direitos fossem distintos e independentes em sua essência⁴⁸.

Resumindo, é possível concluir que a propriedade privada não pode existir sem a presença do Estado, e, portanto, é responsabilidade do Estado assegurar a estabilidade e o valor da propriedade privada tanto em termos econômicos quanto hierárquicos. Por outro lado, o Estado não pode existir sem a população, e essa população não pode existir sem uma vida digna.

Portanto, é função do Estado Democrático de Direito operar sob o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, o que indiscutivelmente engloba o direito a uma moradia digna, conforme já discutido e fundamentado. Isso ocorre porque a habitação representa uma necessidade básica de existência, um elemento intrínseco à história e à evolução da humanidade ao longo do tempo.

A preocupação que surge é que, sem a devida observância da função social da propriedade privada, a realização do direito fundamental à moradia digna fica comprometida. Isso ocorre porque, de maneira indireta, ambos os princípios possuem respaldo legal, estão interligados e compartilham o objetivo de promover o bem-estar coletivo, visando a proteção dos interesses da comunidade em geral⁴⁹.

Por outro lado, a falta de uma integração adequada entre esses conceitos pode ser identificada como um problema crônico na sociedade, levando a uma percepção generalizada de que há uma tendência constante de conflito entre esses dois direitos⁵⁰.

Portanto, essa situação é também resultado da falta de cumprimento dos princípios jurídicos relacionados aos direitos humanos e, especialmente, da falta de conhecimento que leva à confusão entre: acesso à moradia e acesso à propriedade. Isso ocorre quando o acesso à propriedade por certos grupos é equivocadamente considerado como uma forma inevitável e

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁵⁰ *Ibid.*

grave de violação. É importante compreender que esses direitos, mesmo que possam coexistir (ou não), são separados e possuem naturezas distintas e independentes⁵¹.

Assim sendo, em um Estado Democrático, não é possível conceber um direito que não esteja voltado para garantir e promover uma vida digna. É com base nesse princípio que se torna imperativo considerar o direito à moradia como o direito a uma moradia digna. Esse entendimento se baseia na interpretação integral da Constituição, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, juntamente com as disposições de diversos tratados internacionais.

Nesse contexto, embora a propriedade seja um direito de grande relevância no âmbito jurídico, ela se diferencia do direito à moradia. A moradia representa uma necessidade inata e essencial para os seres humanos. Não é uma escolha, mas uma necessidade básica e inerente. Morar não é um direito facultativo, sujeito à escolha, ao contrário do direito à propriedade, que pode envolver decisões de livre arbítrio. Além disso, o direito à moradia envolve um bem tangível, embora às vezes possa parecer dispensável de uma perspectiva puramente materialista⁵².

Portanto, diante de uma possível colisão entre direitos fundamentais, a definição do que é prioridade não deve depender apenas da subjetividade do julgador. Nossa Constituição sugere implicitamente que nada é mais importante do que a vida, e nada deve ser obstáculo para garantir uma vida digna⁵³.

Resumidamente, em situações em que é necessário escolher entre causar prejuízo patrimonial ou violar direitos fundamentais, os estudiosos do direito afirmam que, quando há uma clara necessidade de sacrificar um dos direitos, é o direito patrimonial que deve ser sacrificado para garantir a proteção dos direitos fundamentais da pessoa⁵⁴.

O conceito de propriedade privada não surge exclusivamente com o advento do capitalismo, mas tem suas origens em épocas anteriores. No entanto, foi o avanço industrial e a subsequente divisão do trabalho que evidenciaram a clara separação entre as diferentes classes sociais. Foi nesse contexto que surgiram as primeiras percepções sobre quem eram os detentores de recursos e poder, em contraste com aqueles que não possuíam tais privilégios. De maneira

⁵¹ *Ibid.*

⁵² CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

geral, emergiram dois grupos: os que controlavam os meios econômicos e políticos, e os que não possuíam esses recursos. Esses grupos desempenharam papéis fundamentais como sustentáculos de uma ordem coletiva e sistêmica baseada em uma estrutura hierárquica de pensamento social⁵⁵.

Apesar de ser logicamente evidente que a vida (e a vida digna) deve prevalecer sobre a propriedade e o patrimônio, as discussões populares e midiáticas que envolvem esse assunto muitas vezes se desviam desse princípio. Nesse contexto, fica claro que a questão habitacional é, na verdade, um problema intrinsecamente ligado a fatores socioeconômicos. É resultado de uma desigualdade social profunda, carregada com preconceitos arraigados, que permeiam a percepção e o tratamento desse tema⁵⁶.

As condições que deram origem a esse cenário foram impulsionadas não apenas pela especulação imobiliária, mas também pelo desigual e contraditório desenvolvimento territorial do país, em conformidade com o modelo capitalista. Nesse contexto, surgem os altos níveis de concentração geográfica, em que poucos proprietários controlam vastas extensões de terra⁵⁷.

É essencial reconhecer que a crise no âmbito habitacional impacta de forma significativa grupos sociais específicos, principalmente aqueles com baixos níveis de renda, bem como segmentos abrangentes da classe média, que também são afetados pela concentração populacional nas áreas urbanas do Brasil⁵⁸.

Com base nessas considerações, torna-se evidente que a vulnerabilidade social é um conceito abrangente e multifacetado que se refere a grupos específicos em situações econômicas precárias. É sob essa perspectiva que o déficit habitacional surge como um fator que perpetua a vulnerabilidade social. Isso ocorre porque a falta de moradia em condições minimamente dignas resulta em um estado que não atinge sequer o nível mínimo necessário para a subsistência humana⁵⁹.

Apesar da compreensão limitada do aspecto humanitário da habitação e da conexão inata entre espaço/moradia e a identidade individual, juntamente com a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal de 1988 e a formulação do Estatuto das Cidades, bem como

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

esforços jurídico-urbanísticos e iniciativas de políticas públicas como o programa Minha Casa Minha Vida e programas estaduais, é notável e histórica a resistência em reconhecer a moradia como um direito humano fundamental e social. Como resultado, é comum a ocorrência de uma dinâmica em que os movimentos sociais que lutam por habitação digna muitas vezes enfrentam a criminalização por parte das autoridades⁶⁰.

É perceptível que, socialmente, há uma visão fortemente arraigada de que é inaceitável que famílias ocupem edifícios desocupados e inutilizados, que possuam uma infraestrutura precária e sem utilidade, ou mesmo que ocupem pequenas porções de vastas terras rurais que frequentemente permanecem ociosas e improdutivas. Essa situação comove tanto as autoridades quanto a mídia, gerando uma comoção social marcante e um sentimento latente de violação que atravessa todos os estratos sociais. No entanto, persiste uma atitude impessoal em relação ao fato de que inúmeros brasileiros, incluindo idosos, adultos e crianças, não têm sequer condições mínimas de acesso à moradia adequada⁶¹.

Em resumo, ao considerarmos um conflito entre os direitos à vida e à propriedade na esfera jurídica e prática, é possível perceber que, muitas vezes, a propriedade detida por grandes proprietários têm mais peso do que as vidas daqueles que estão desprovidos dela.

Ademais, ao considerarmos o direito fundamental à moradia e compreendendo-o como um meio fundamental para efetivar a dignidade humana, é crucial perceber sua distinção em relação ao direito de propriedade. Ter acesso a uma moradia não é sinônimo de possuir uma casa própria.

No entanto, a situação atual reflete, em sua maioria, uma tendência geral que se assemelha ao conceito de "todos contra um", o qual também se reflete em nossa estrutura jurídica.

Dessa forma, as batalhas em prol do cumprimento das garantias constitucionais que colocam a vida acima da propriedade devem ser baseadas na compreensão de que essas garantias são consistentemente negadas pelo atual Estado em vigor, não como acidentes isolados, mas como parte de um plano que resulta em uma acumulação histórica de privilégios. Como resultado, o Estado, que deveria desempenhar um papel oposto, muitas vezes age para

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

manter o *status quo*, endossando interpretações injustas, relações jurídicas e dinâmicas sociais que permeiam o debate atual. Isso se desvia do seu papel de "Estado Democrático de Direito"⁶².

1.3 Papel do estado na efetividade do direito fundamental à moradia

Ao analisarmos a estrutura da posse de terras no Brasil, é importante ter em mente que seu processo de origem remonta ao período colonial, com a implementação das sesmarias. Essa prática deu origem ao padrão de distribuição de terras através das Leis de Terras, as quais permitiram a concessão de extensas áreas exclusivas a proprietários privilegiados. A partir desse ponto de virada histórico, as Constituições do país passaram a focar na regulamentação da propriedade daqueles que já a detinham, efetivamente legitimando a formação de grandes propriedades rurais. Esse cenário perdura até os dias atuais, exercendo um impacto direto sobre todo o panorama habitacional do Brasil⁶³.

A realidade de “exclusão de posse” é um resultado direto do modo como ocorreu a concentração de terras. É importante enfatizar que, ao contrário de muitos outros países capitalistas, o Brasil nunca priorizou a implementação de uma reforma agrária com o propósito de redistribuição. Isso leva à conclusão de que a falta de empenho na busca por uma distribuição justa de terras, na promoção de um desenvolvimento equitativo entre diferentes regiões e no crescimento das áreas rurais, informais e, por consequência, mais desfavorecidas, constitui um padrão histórico em nossa nação⁶⁴.

Durante o intervalo que abrange o final do período colonial até o término do século XIX, as localidades no Brasil experimentaram um notável período de crescimento e expansão⁶⁵. Parafraseando Holanda, é crucial salientar que a expansão exagerada das cidades, um fenômeno denominado hipertrofia urbana, emerge como um desafio inevitável, sendo uma consequência direta do declínio dos principais polos agrários⁶⁶. Esse fenômeno se torna particularmente evidente no Brasil, especialmente após a abolição da escravatura⁶⁷.

⁶² *Ibid.*

⁶³ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 17

⁶⁷ CUNHA, op. cit.

Dessa forma, torna-se evidente que o término da instituição escravista não foi seguido por ações concretas visando à integração dos indivíduos de origem africana na sociedade. O fim da escravidão no Brasil não foi acompanhado por políticas eficazes que promovessem a efetiva inclusão dos afrodescendentes na estrutura social⁶⁸.

Como resultado, as camadas sociais marginalizadas passaram a procurar, por conta própria, formas de sobrevivência. Vivendo em condições precárias e desumanas, contribuíram significativamente para a acentuação da deterioração social em todos os seus aspectos⁶⁹.

Portanto, o rápido aumento da população de indivíduos anteriormente escravizados em áreas urbanas, combinado com uma abordagem higienista na política, resultou em um considerável aumento nos assentamentos humanos informais. Ao longo das décadas subsequentes, essa espacialização da pobreza urbana tem continuado a se intensificar⁷⁰.

De forma simultânea, a industrialização em conjunto com a transição da mão-de-obra escrava para o trabalho assalariado, desempenharam um papel na configuração heterogênea do processo de urbanização no país, refletindo o caráter capitalista condicionado pela estrutura socioeconômica de cada região⁷¹.

No início do período republicano, médicos em colaboração com defensores da higiene pública começaram a pleitear a implementação de leis e sistemas de saúde que abordassem a questão da habitação⁷².

Foi com base na preocupação com a saúde pública que o governo começou a dar atenção ao controle do espaço público e das habitações. Fica claro que foi principalmente o temor de que a classe média fosse afetada por doenças que levou o Estado a se envolver diretamente na reorganização do ambiente urbano das principais cidades⁷³.

Dessa forma, o processo de "urbanização estética" associado à tentativa de "europeização" do Brasil resultou em diversas transformações nos aspectos socioeconômicos. Isso acabou promovendo a marginalização, de forma particular, da população negra e de baixa renda⁷⁴.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

É notável que essa dinâmica social, fundamentada na desigualdade e justificada sob o pretexto da "higiene urbana", já indicava uma intenção obscura de eliminar os cortiços, aglomerados e qualquer tipo de habitação considerada "não esteticamente agradável" das áreas centrais⁷⁵.

Neste momento, observa-se que a intervenção estatal visando a construção de moradias e a promoção do bem-estar habitacional teve início com o governo de Getúlio Vargas, por meio de sua abordagem de nacional-desenvolvimentismo. Vargas atribuiu à consciência coletiva a ideia de que a "casa própria" possui implicações até mesmo de caráter moral, alinhando-se com as ideias predominantes da época. Isso marcou um novo capítulo no setor habitacional, no qual as moradias se adequariam ao projeto de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo que difundiam a narrativa de que era responsabilidade do Estado intervir e proporcionar condições de moradia digna⁷⁶.

Essa noção de incentivar a aquisição de terrenos ou moradias próprias, como já discutido anteriormente, estava ligada à política higienista de embelezamento urbano e, mais recentemente, a um interesse político parcial de solidificar o governo central como provedor e garantidor de habitações. Isso tinha como único propósito conquistar o apoio das classes populares. No entanto, esse discurso eleitoral, seguido por medidas governamentais sem um planejamento e estruturação adequados, acabou intensificando a proliferação das favelas nas grandes cidades⁷⁷.

Nesse contexto, foi promulgado o Decreto-Lei número 58, que estabeleceu regras para a venda de terrenos em áreas urbanas por meio de parcelamento. Acompanhando essa iniciativa, a Fundação Casa Popular foi criada, marcando a primeira intervenção estatal na produção habitacional e desempenhando um papel crucial na formação do "padrão periférico". Dado que a aquisição de terrenos em zonas urbanas era financeiramente desafiadora para os salários dos trabalhadores, essa política, em conjunto com os fatores já mencionados, incentivou os trabalhadores a comprarem lotes ou residências em regiões distantes. Entretanto, essa dinâmica teve repercussões diretas no surgimento e no agravamento de várias outras problemáticas, como

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial.** 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

transporte e saneamento básico, que se tornaram sobrecarregados devido à localização periférica das moradias⁷⁸.

Assim, devido a numerosas falhas e imperfeições, as cidades não apenas refletem mais um processo social desigual, mas também atuam como agentes que aprofundam ainda mais essa desigualdade. Isso é exacerbado pelo patrimonialismo arraigado no país, combinado com a concentração de riqueza, poder econômico e influência política. Esse cenário promove o crescimento de mercados especulativos e excludentes, caracterizados por baixa produtividade e ostentação no consumo, que divergem dos mercados inclusivos e democráticos⁷⁹.

Após diversos debates e conversações sobre a questão habitacional e fundiária, fica evidente que a retenção de imóveis e/ou terrenos urbanos sem utilidade é um dos principais fatores por trás da falta de habitação e dos preços inflacionados em um mercado imobiliário que só atende a cerca de 30% da população brasileira necessitada de moradia⁸⁰.

De fato, os fatos e argumentos que foram expostos levantam uma série de questionamentos pertinentes. Entre eles, surgem questões como: Como podemos entender a existência de vastas propriedades urbanas inativas diante da significativa falta de habitação? Além disso, como lidar com as ocupações muitas vezes consideradas ilegais, dado o contexto nacional de escassez de opções habitacionais para uma grande parcela da população?⁸¹

Esses questionamentos apontam para a necessidade de repensar as políticas e práticas relacionadas ao uso da terra e à habitação, considerando tanto a equidade social quanto a eficácia econômica. Encontrar soluções para esses desafios requer um debate abrangente, envolvendo atores do governo, da sociedade civil e do setor privado, para desenvolver estratégias que atendam às necessidades habitacionais da população de maneira justa e sustentável⁸².

Consequentemente, a percepção de que a escassez de habitação é uma consequência de um processo histórico impulsionado pelo Estado nos leva a reconhecer que, como guardião e garantidor dos direitos humanos essenciais, a deficiência no papel governamental torna o

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁸² *Ibid.*

Estado o principal responsável por violações de direitos sociais. Isso ocorre devido às repetidas omissões e inúmeras negligências⁸³.

Entendendo essa perspectiva, fica claro que o Brasil, enquanto um Estado Democrático de Direito e responsável por preservar garantias fundamentais e o alcance de um padrão mínimo de vida em relação ao tema da habitação, demonstra uma ausência alarmante⁸⁴.

Em síntese, um Estado Democrático de Direito é aquele que se compromete a assegurar o respeito pelas liberdades civis. Ele é caracterizado por ter leis criadas pela população e para a população, com ênfase no princípio da dignidade humana⁸⁵.

Dessa maneira, compreendendo o direito a uma habitação adequada como um direito social e reconhecendo sua aplicação imediata conforme os princípios das garantias fundamentais, assim como sua importância vital quase biológica, o Estado continua sendo o responsável por garantir os direitos sociais até os dias atuais. Isso leva em consideração a natureza prestacional desses direitos, os quais têm como objetivo assegurar um padrão mínimo de vida para os indivíduos⁸⁶.

Portanto, a ação do Estado deve ser orientada para garantir a plena realização dos direitos prestacionais pelos cidadãos, por meio da formulação e implementação de políticas públicas adequadas. É imperativo que o Estado mantenha sempre em mente a consideração integral da dignidade humana como o princípio fundamental subjacente à existência de um Estado Democrático de Direito. Afinal, é para o bem-estar e proteção da pessoa humana que tanto o Estado quanto o sistema jurídico existem em última análise⁸⁷.

De fato, o ponto inicial a ser analisado ao identificar qualquer forma de violação do direito à moradia é se o direito à vida está sendo devidamente respeitado. Isso implica assegurar que todos os requisitos básicos e essenciais para a sobrevivência da família e para a manutenção do padrão mínimo de vida do indivíduo estejam sendo atendidos⁸⁸.

Entretanto, a concretização desse Estado ideal estabelecido pelas normas constitucionais demanda uma série de ações diretas e indiretas por parte do Poder Público. Em outras palavras, é por meio da implementação efetiva dessas medidas que os direitos

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁸⁸ *Ibid.*

fundamentais mencionados na Constituição devem ser garantidos e realizados. É notório que a utilização de mecanismos coercitivos se torna necessária, pois a nossa Constituição, por si só, não satisfaz de forma abstrata quando um direito é reconhecido apenas no papel legal. Dessa forma, ações concretas, políticas públicas eficazes e instrumentos legais aplicáveis são cruciais para efetivamente tornar realidade os direitos estabelecidos na Constituição e assegurar que a população tenha acesso a condições de moradia adequadas e dignas⁸⁹.

Apesar do reconhecimento da aplicação imediata do direito à moradia como uma norma, é crucial que na prática, o Estado atue como um defensor e facilitador do pleno exercício desse direito. Isso requer a aplicação conjunta das normas constitucionais e infraconstitucionais que têm uma natureza protetora, benéfica e facilitadora em relação ao direito à moradia digna. Isso implica não apenas reconhecer o direito à moradia como um princípio, mas também adotar medidas concretas para garantir que todos tenham acesso a condições habitacionais adequadas e dignas. Isso envolve a formulação e implementação de políticas públicas eficazes, a promoção da regularização fundiária, a prevenção do despejo forçado injusto e a garantia de que os grupos mais vulneráveis tenham acesso igualitário à moradia. O papel do Estado como protetor e facilitador é essencial para tornar efetivos os direitos fundamentais, incluindo o direito à moradia⁹⁰.

A demora do sistema judicial em supervisionar o direito humano essencial à habitação adequada deriva da falta de defensores dedicados a essa causa e capazes de instigar a ação do Judiciário. Esse cenário é agravado pela presença da chamada "bancada do boi", a qual possui considerável influência e poder econômico no Congresso, exercendo uma influência significativa tanto sobre o processo de formulação normativa relacionada à habitação quanto sobre a representatividade da questão como um todo⁹¹.

Considerando que, em geral, essa é uma questão que raramente recebe um debate sério e respeitoso por parte da mídia, é difícil para a população ter acesso a todas as perspectivas envolvidas. Isso resulta em um desinteresse social em relação ao assunto, o que por sua vez contribui para a demora na garantia efetiva do direito em questão⁹².

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

Assim, um Estado Democrático de Direito, enraizado em sua dimensão social, só pode verdadeiramente existir ao cumprir de maneira inquestionável os princípios fundamentais delineados em sua Constituição. É importante reiterar que a intenção do legislador é garantir a ordem, o bem-estar coletivo e o respeito pelos indivíduos enquanto seres humanos, pois é a eles, em uma análise inicial e última, que o Estado e o sistema legal têm sua razão de existir. Sob essa perspectiva, considerando teoricamente, o Estado se apresenta como o meio mais eficaz para a concretização e preservação dos direitos fundamentais⁹³.

A atenção cuidadosa dada pelo legislador aos Direitos Sociais é particularmente notável, e isso é evidenciado já no preâmbulo da Constituição, onde a criação de um Estado Democrático de Direito é orientada para garantir o exercício desses direitos. O preâmbulo, de fato, inclui a declaração: "instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais". Com isso, é claramente definida a meta desse Estado, que é a garantia desses direitos sociais, alinhados com valores fundamentais como liberdade, igualdade e justiça, que são considerados princípios supremos⁹⁴.

É importante esclarecer que o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição, deixa evidente que a forma de democracia buscada pelo legislador é a democracia participativa, caracterizada por um envolvimento mais ativo da sociedade. Nesse contexto, alinhado com essa visão coerente, foi desenvolvido o Estatuto da Cidade, o qual introduz mecanismos de participação social. Sua principal responsabilidade é assegurar o direito à moradia, especialmente para aqueles que possuem menos recursos financeiros⁹⁵.

A novidade presente na mencionada Lei reside na criação de oportunidades para a formulação de políticas urbanas com foco na inclusão social e territorial. Além disso, a legislação também permite que essas políticas sejam questionadas por meio do sistema judiciário. A participação pública não governamental se destaca como uma alternativa para administrar movimentos sociais, proporcionando resultados mais rápidos e eficazes em comparação com a atuação do Poder Público ou do Setor Privado motivado pelo lucro⁹⁶.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna: a manutenção e efetivação do mínimo existencial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁹⁶ *Ibid.*

No entanto, a obrigação do Estado é mantida através do financiamento de políticas públicas, organizações e iniciativas urbanas e sociais, com o objetivo de elaborar estratégias e implementar ações para lidar com o desafio habitacional⁹⁷.

Portanto, a fim de que a visão de habitação delineada pelo legislador seja eficaz, é essencial reconhecer que não basta apenas promover moradias. É fundamental desafiar uma cultura urbana arraigada em abordagens discriminatórias, buscando proporcionar habitações dignas e abrangentes para todos os indivíduos⁹⁸.

A discussão em questão diz respeito à insuficiência de apenas estabelecer um direito no sistema legal, se não forem providos os meios para sua efetiva implementação. Isso é especialmente evidente dada a cautela do Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, e a falta de órgãos funcionais que abordam o tópico em questão. Assim, o artigo 127, caput, da Constituição de 1988, destaca que o Ministério Público é a instituição encarregada de defender o Estado Democrático de Direito, no qual o Brasil é constituído como uma República Federativa. Além disso, o artigo 203, caput, do mesmo dispositivo legal, estabelece o direito à assistência social, independentemente de contribuição, sendo necessário apenas comprovar o estado de vulnerabilidade econômica⁹⁹.

Nesse contexto, no âmbito nacional, é imperativo manter uma constante vigilância e ação, com foco especial no Ministério Público, de acordo com suas atribuições, a fim de garantir o cumprimento efetivo dos Direitos Sociais. Isso inclui a erradicação da fome e da pobreza, a redução das disparidades sociais, a promoção da justiça social e todos os demais objetivos que o Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, busca alcançar.

Além disso, é crucial que o Poder Público leve em consideração a interconexão que permeia a questão da moradia, garantindo que as políticas habitacionais e urbanas estejam em diálogo com todos os setores da administração estatal. Isso promove a efetividade e a "judicialização" do direito à habitação adequada como um direito social. Entretanto, é importante destacar a atuação parcial do Estado, que por vezes age como uma entidade organizada, estreitamente ligada às classes proprietárias e aos donos de terra.

Uma vez que os direitos sociais, incluindo o Direito à Moradia, têm como base a busca pela dignidade da pessoa humana, torna-se imperativo que o Estado e suas instituições competentes abandonem a inércia e a omissão em relação a esse tema. É crucial incentivar e apoiar a participação da sociedade em ações que abordam a resolução dessa problemática. Isso

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

inclui a promoção de debates, a regularização fundiária, a revisão dos padrões de habitação nos programas já existentes, a implementação de planos diretores que facilitem a disponibilização de áreas bem localizadas e dotadas de infraestrutura para habitações populares, bem como a regularização jurídica e urbanística de áreas urbanas e rurais ocupadas por população de baixa renda, entre várias outras medidas.

2 USUCAPIÃO

2.1 Conceito

A palavra usucapião tem origem no vocábulo latino *usucapio*, e significa tomar pelo uso, isto é, tomar alguma coisa em relação ao seu uso¹⁰⁰. Define-se usucapião como à obtenção do direito de posse ou aquisição de um bem, seja ele móvel ou imóvel, por meio da utilização prolongada, contínua e ininterrupta do mesmo, durante um período de tempo especificado pela legislação¹⁰¹.

A análise do fenômeno da prescrição aquisitiva ou da usucapião tem, como ponto de partida, a noção do tempo em dimensão dinâmica, em movimento, gerador de um específico efeito jurídico: a aquisição do direito de propriedade, mediante o exercício da posse com o ânimo de ser dono¹⁰².

2.2 Fundamento

Os fundamentos da usucapião, isto é, a justificativa pela qual o sistema legal reconhece o direito de propriedade a alguém que apenas detinha a posse de um determinado bem, em desacordo com a vontade do verdadeiro proprietário, são a necessidade de segurança jurídica e a função social¹⁰³.

O estudo da evolução legislativa no que tange à aquisição por usucapião demonstra sua função de conferir certeza às situações de atribuição dominical, visto que, a usucapião consolida o domínio, evitando conflitos e dúvidas que prejudicam o convívio social, ou seja, os vícios nos modos de aquisição do domínio e as incertezas de sua origem são sanados pela atribuição dominical. Ao lado da segurança jurídica, sustenta-se que existe presunção de renúncia pelo antigo dono, pois somente o seu presumido desinteresse pela utilização da coisa, durante certo lapso temporal, justificaria a perda da propriedade, autorizando-se a concluir que abandonou a coisa¹⁰⁴.

¹⁰⁰ USUCAPIÃO. [2009?]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/usucapiao/>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁰¹ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 68

¹⁰² *Ibid.*, p. 68.

¹⁰³ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 121.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 121.

O fundamento da usucapião também está relacionado à ideia da função social da propriedade, priorizando a utilização efetiva dos bens em detrimento da sua não utilização. A função social da propriedade, prevista no inciso XXII do artigo 5º da Constituição da República, autoriza a medida extrema de retirar o domínio do antigo dono e concedê-lo ao possuidor que, por sua vez, demonstrar interesse merecedor de tutela jurídica¹⁰⁵.

2.3 Requisitos

A posse *ad usucapionem* ou usucapível é uma posse especial e para que se configure é necessária a conjugação de três pressupostos: a) posse; b) tempo; e c) animus domini¹⁰⁶.

O primeiro requisito para a aquisição da propriedade por usucapião consiste no exercício possessório. Contudo, para ensejar a usucapião (*possessio ad usucapionem*), a posse deve conter certos requisitos especiais: deve ser exercida com intenção de dono – *cum animo domini*, traduzido no comportamento do possuidor de ter a coisa como sua; deve ser contínua; e não pode sofrer oposição durante o lapso temporal necessário para o possuidor lhe adquirir a propriedade¹⁰⁷.

A posse *ad usucapionem* deve ter como conteúdo a intenção psíquica do usucapiente de se transformar em dono da coisa. Entra em cena o conceito de posse de Savigny, que tem como conteúdo o *corpus* (domínio fático) e o *animus domini* (intenção de dono). Dito isso, o animus domini é evidenciado pelo mero exercício prático de uma das prerrogativas inerentes à propriedade, que é essencial para iniciar o processo de aquisição por prescrição¹⁰⁸.

Para fins de usucapir, além do ânimo de proprietário, a posse deve ser contínua e duradoura, mansa e pacífica¹⁰⁹.

Entende-se por posse contínua e duradoura aquela que não sofre solução de continuidade no seu curso por todo o prazo estatuído em lei, ou seja, aquela exercida sem intermitências nem lacunas, realizando o possuidor regularmente os atos de fruição da coisa por todo o tempo necessário à configuração da usucapião. Portanto, a usucapião só é viável quando a posse é mantida de forma contínua, ou seja, sem interrupções¹¹⁰.

¹⁰⁵ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 121.

¹⁰⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 4 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 68.

¹⁰⁷ TEPEDINO, MONTEIRO FILHO e RENTERIA, *op. cit.*, p. 126.

¹⁰⁸ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 229.

¹⁰⁹ TEPEDINO, MONTEIRO FILHO e RENTERIA, *op. cit.*, p. 127.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 127.

Entende-se que a posse é considerada mansa e pacífica quando o proprietário da coisa não a contesta de nenhuma maneira, seja por meio de ações judiciais ou extrajudiciais, durante todo o período de prescrição¹¹¹.

O decurso de lapso temporal previsto em lei constitui outro requisito genérico para a configuração da usucapião, exigindo-se para cada modalidade legal prazo diferenciado. No tempo em que a ação for proposta, o prazo já deverá estar completo, sob pena de extinção do processo sem julgamento do mérito¹¹².

2.4 Modalidades

A aquisição de bem imóvel por usucapião, no direito brasileiro, pode se dar judicial ou extrajudicialmente. A usucapião judicial, prevista no artigo 1.238 do Código Civil, consiste naquela por meio da qual a aquisição do domínio é reconhecida em sentença que servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. O procedimento de usucapião extrajudicial, por outro lado, consta no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015). Nele, o pedido de reconhecimento de usucapião, formulado pelo interessado por meio de advogado, deverá ser “processado diretamente perante o Cartório do Registro de Imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo”¹¹³. Em caso de rejeição do pedido extrajudicial, ainda poderá o possuidor recorrer à via judicial para reconhecimento da usucapião. Caso haja impugnação do requerimento por terceiro interessado, poderá o oficial do registro de imóveis remeter os autos ao juízo competente, “cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum”¹¹⁴. Todavia, se o oficial entender que a impugnação não se justifica, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do artigo 198 da Lei de Registros Públicos, como estabelece o § 10 do artigo 216-A do mesmo diploma legal¹¹⁵.

A legislação legalmente reconhece seis formas distintas de usucapião: I) usucapião extraordinária, II) usucapião ordinária e III) usucapião familiar, previstas no Código Civil; IV) usucapião especial individual rural e V) usucapião urbana, de natureza constitucional, e também

¹¹¹ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 127.

¹¹² *Ibid.*, p. 129.

¹¹³ BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ TEPEDINO, MONTEIRO FILHO e RENTERIA, *op. cit.*, p. 120.

disciplinada no Código Civil; e, ainda, VI) usucapião especial coletiva, prevista no Estatuto da Cidade. Destaca-se que, apesar de haver requisitos específicos para a configuração de cada uma dessas espécies de usucapião, há dois requisitos de ordem geral, exigíveis, portanto, em todas as modalidades legais, quais sejam, a prova do fato da posse e o transcurso do tempo legalmente estabelecido¹¹⁶.

2.4.1 Usucapião extraordinária

De acordo com o caput do artigo 1.238 do Código Civil de 2002, “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”¹¹⁷. Conforme estipulado em seu único parágrafo, o período fixado será encurtado para um período de dez anos “se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo”¹¹⁸, caracterizando assim a usucapião extraordinária por posse-trabalho.

Portanto, quando se trata de usucapião extraordinária, o requisito fundamental é, geralmente, o exercício da posse mansa, contínua, com a intenção de ser o proprietário (*animus domini*), e sem oposição, por um período de 15 anos. No entanto, esse prazo pode ser reduzido para 10 anos se o possuidor houver estabelecido sua residência habitual na propriedade ou tiver realizado melhorias ou atividades produtivas, ou seja, se estiver cumprindo a função social da posse por meio do trabalho realizado no local¹¹⁹.

Nos dois casos não é necessário provar a boa-fé (a crença sincera de que se é proprietário legítimo) ou o justo título (um documento que aponte uma base legítima para a posse). Nestes casos, existe uma presunção absoluta ou *iure et de iure* de que esses elementos estão presentes. O requisito fundamental, portanto, é a presença da posse que atenda aos requisitos estabelecidos pela lei¹²⁰.

¹¹⁶ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 126.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 238.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 238.

2.4.2 Usucapião ordinária

Dispõe o artigo 1.242 do atual Código Civil que: “Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua 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”¹²¹. Com base no texto mencionado, o atual Código Civil acaba por abordar duas formas de usucapião ordinária no mesmo artigo.

Primeiramente, no caput do artigo, está prevista a usucapião ordinária regular ou comum, que tem os seguintes critérios: a) posse mansa, pacífica e ininterrupta com *animus domini* por 10 anos; b) justo título; e c) boa-fé¹²².

Com relação à menção ao justo título, é fundamental a citação do Enunciado n. 86 do CJF/STJ, aprovado na I Jornada de Direito Civil (2002), prevendo que a expressão “abrange todo e qualquer ato jurídico hábil, em tese, a transferir a propriedade, independentemente de registro”¹²³. Em outras palavras, deve ser considerado justo título para a usucapião ordinária o instrumento particular de compromisso de compra e venda, independentemente do seu registro ou não no Cartório de Registro de Imóveis¹²⁴.

Além dessa modalidade de usucapião mencionada no primeiro parágrafo do artigo 1.242 do Código Civil, seu parágrafo único aborda a usucapião ordinária por meio da posse-trabalho. Isso ocorre porque o prazo é reduzido para cinco anos. “se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelado posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico”¹²⁵.

¹²¹ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹²² TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 234.

¹²³ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado 86. *In*: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 1., 2002, Brasília. **Anais** [...]. Brasil: CEJ, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/714#:~:text=A%20express%C3%A3o%20justo%20t%C3%ADtulo%20contida,a%20propriedade%20independentemente%20de%20registro>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 234.

¹²⁵ BRASIL, *op. cit.*

2.4.3 Usucapião constitucional (ou especial) rural ou “pro labore”

Dispõe o caput do artigo 191 da Carta Magna que “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, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”¹²⁶. A regra foi reproduzida pelo artigo 1.239 do Código Civil de 2002. O instituto da usucapião constitucional ou especial rural (*pro labore*) ainda está regulamentado pela Lei n. 6.969, especialmente no que diz respeito aos aspectos processuais¹²⁷.

No que diz respeito aos critérios dessa usucapião especial rural ou *pro labore*, podem ser destacados os seguintes: a) a área em questão não deve exceder 50 hectares e deve estar localizada em uma zona rural; b) é necessário ter posse ininterrupta do imóvel por cinco anos, sem oposição, demonstrando a intenção de ser o dono (*animus domini*); c) o terreno deve ser utilizado para subsistência ou trabalho, envolvendo atividades como agricultura, pecuária, exploração de recursos naturais ou atividades similares. O aspecto crucial é que a pessoa ou a família esteja tornando a terra produtiva através do seu esforço; e d) a pessoa que busca adquirir o imóvel por usucapião não pode ser proprietária de outra propriedade, seja ela rural ou urbana¹²⁸.

2.4.4 Usucapião constitucional (ou especial) urbana ou “pro misero”

A usucapião constitucional ou especial urbana (*pro misero*) está consagrada no *caput* do artigo 183 da Constituição Federal, pelo qual: “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”¹²⁹. A norma está reproduzida no artigo 1.240 do Código Civil de 2002 e no *caput* do artigo 9º da Lei n. 10.257 (Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade adicionou algumas disposições suplementares relativas à usucapião especial urbana. De início, o Estatuto estabelece em seu artigo 9º, § 1º que “o título

¹²⁶ BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹²⁷ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 238

¹²⁸ *Ibid.* p. 238.

¹²⁹ BRASIL [Constituição (1988)], *op. cit.*

do domínio”¹³⁰ (o direito de propriedade) será concedido ao homem ou a mulher, ou a ambos, sem levar em consideração o estado civil. Isso significa que, por exemplo, o direito de propriedade pode ser concedido a um casal que vive em uma união estável, uma forma de convivência reconhecida e protegida pela Constituição Federal, conforme artigo 226, § 3º, como uma entidade familiar¹³¹.

Além disso, enuncia o § 2º do artigo 9º do Estatuto da Cidade que o direito à usucapião especial urbana “não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”¹³². Isso corrobora a noção de que a obtenção de propriedade contribui para assegurar o direito fundamental à moradia, especialmente para aqueles em condições mais precárias (*pro misero*)¹³³.

Por fim, de acordo com o § 3º do artigo 9º da Lei n. 10.257, para os efeitos dessa modalidade de usucapião, “o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão”¹³⁴. Aqui está a abordagem particular da *accessio possessionis* para a usucapião especial urbana, sendo que, portanto, a regra geral estipulada no artigo 1.243 do Código Civil de 2002 não se aplica a essa situação. De acordo com o texto da norma, fica evidente que a combinação das posses (a soma das posses) para a usucapião especial urbana só pode ocorrer em casos de transmissão por herança (*mortis causa*) e não por pessoas vivas (*inter vivos*), como é permitido na regra geral¹³⁵.

Com base nas disposições legais mencionadas, os requisitos para a usucapião especial urbana ou constitucional, são os seguintes: a) A área urbana não deve exceder 250 metros quadrados; b) É necessário ter a posse mansa e pacífica do imóvel por um período ininterrupto de cinco anos, sem oposição, e com a intenção de ser o proprietário (*animus domini*); c) O imóvel deve ser utilizado como residência própria ou da família, conforme estipulado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (*pro misero*); e d) A pessoa que adquire a propriedade dessa maneira não pode ser proprietária de outro imóvel, seja ele rural ou urbano, ou seja, a usucapião especial urbana não pode ser concedida mais de uma vez¹³⁶.

¹³⁰ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹³¹ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 243.

¹³² BRASIL, *op. cit.*

¹³³ TARTUCE, *op. cit.*, p. 243.

¹³⁴ BRASIL. *op. cit.*

¹³⁵ TARTUCE, *op. cit.*, p. 243.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 243.

2.4.5 Usucapião especial urbana coletiva

Dispõe o caput do artigo 10 do Estatuto da Cidade:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural¹³⁷.

O comando instituiu a possibilidade a usucapião especial urbana coletiva ou, simplesmente, usucapião coletiva, aplicável quando se trata de propriedades situadas em áreas urbanas. A norma foi modificada pela Lei n. 13.465 e possuía a seguinte redação anteriormente:

[...] as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural¹³⁸.

A primeira alteração se refere à troca de um critério subjetivo, que envolvia a ocupação por famílias de baixa renda, por um critério objetivo, que é a presença de núcleos urbanos informais¹³⁹. A propósito, o artigo 11, inciso I, da Lei n. 13.465 conceitua núcleo urbano como sendo o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento de um módulo, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”¹⁴⁰.

No inciso II do mesmo artigo, a nova lei define o núcleo urbano informal como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”¹⁴¹. O inciso III, prevê o núcleo urbano informal consolidado, que é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a

¹³⁷ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹³⁸ BRASIL, 2017 *apud* TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 251.

¹³⁹ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 251.

¹⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 11 out. 2023.

¹⁴¹ *Ibid.*

serem avaliadas pelo Município”¹⁴². A forma de usucapião coletiva é igualmente válida para a categoria final¹⁴³.

Uma outra mudança está relacionada ao critério de tamanho do imóvel sujeito à usucapião coletiva. Anteriormente, era utilizado o parâmetro de uma área mínima de 250 metros quadrados. Agora, a regra específica que a área total do imóvel dividida pelo número de possuidores deve ser inferior a 250 metros quadrados por possuidor. Dessa forma, percebe-se que o critério não se refere ao tamanho mínimo da área total, mas ao tamanho máximo permitido para cada indivíduo que está buscando a usucapião¹⁴⁴.

A terceira alteração é que não se faz mais menção explícita ao uso residencial da área, o que abre a possibilidade de usucapião coletiva mesmo que o núcleo urbano informal tenha outro propósito, como a realização de atividades comerciais¹⁴⁵.

A quarta e última modificação é que a lei não faz mais referência à necessidade de identificar cada possuidor na área a ser objeto de usucapião, uma vez que o fator decisivo é agora a existência do referido núcleo urbano informal¹⁴⁶.

Em resumo, os requisitos atuais para a usucapião coletiva são os seguintes: a) a área em questão deve estar localizada em área urbana, com a condição de que a área total, quando dividida pelo número de possuidores, não exceda 250 metros quadrados por cada possuidor; b) é necessário ter posse ininterrupta do imóvel por cinco anos, sem oposição, demonstrando a intenção de ser o proprietário (*animus domini*); c) deve haver a presença de um núcleo urbano informal ou de um núcleo urbano informal consolidado no local; e d) a pessoa que adquire o imóvel dessa forma não pode ser proprietária de outro imóvel, seja ele rural ou urbano¹⁴⁷.

Os parágrafos do artigo 10 do Estatuto da Cidade contêm regras significativas tanto de natureza material quanto processual. É importante observar que essas disposições não foram alteradas pela legislação mais recente¹⁴⁸.

Nos termos do § 1º do artigo 10 do Estatuto da Cidade “o possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por esse artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que

¹⁴² BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁴³ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 251.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 251.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 252.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 252.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 252.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 252.

ambas sejam contínuas”¹⁴⁹. Desta forma, fica estabelecida a possibilidade da *accessio possessionis*, ou seja, a capacidade do sucessor da posse de somar, temporalmente, a posse anterior com o objetivo de alcançar a usucapião coletiva¹⁵⁰.

No campo processual, de acordo com o § 2º do mesmo artigo, “a usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis”¹⁵¹. De acordo com o § 3º, nessa sentença “o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas”¹⁵².

O parágrafo 4º estabelece a criação de um condomínio em favor dos que adquirem a propriedade por usucapião, o que deve ser especificado na sentença que declara a propriedade¹⁵³. Esse “condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio”¹⁵⁴. Por fim, o § 5º determina que “as deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes”¹⁵⁵.

2.4.6 Usucapião rural coletiva

O § 4º do artigo 1.228 do Código Civil dispõe que “o proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”¹⁵⁶.

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁵⁰ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 252.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ TARTUCE, *op. cit.*, p. 252.

¹⁵⁴ BRASIL, *op. cit.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

Considerando que a perda da propriedade ocorre devido à posse exercida por um grupo de pessoas durante um período de tempo estipulado em lei (5 anos), é evidente que há uma notável semelhança entre esse peculiar instituto e a prescrição aquisitiva¹⁵⁷.

Além disso, ao dar ênfase à posse, podemos concluir que o legislador buscou estabelecer, através desse mecanismo, um instrumento de socialização da terra, aplicável em situações nas quais a negligência por parte do proprietário justificasse a transferência do imóvel para os ocupantes efetivos da área¹⁵⁸.

Além do mais, é evidente a presença de diversos conceitos abertos ou indeterminados (como "extensa área de terra," "boa-fé," "interesse social," e "interesse econômico"), os quais devem ser interpretados e aplicados pelo juiz de forma cuidadosa e criteriosa no contexto específico, com o objetivo de evitar a indesejável falta de clareza no âmbito jurídico¹⁵⁹.

Tratando esse instituto como uma modalidade de usucapião, estaríamos, igualmente, em consonância com o princípio constitucional da função social da posse e da propriedade, recompensando aqueles que utilizam o imóvel de forma proveitosa e reduzindo, pelo menos no âmbito legal, os conflitos coletivos relacionados à posse¹⁶⁰.

No entanto, mesmo sendo uma forma de usucapião inovadora, não se pode ignorar a sua natureza única, uma vez que envolve um pagamento ao antigo proprietário. Isso nos levaria a concluir que se trata de uma "usucapião com ônus" ou "usucapião onerosa"¹⁶¹.

Na verdade, embora não nos preocupemos abordando a questão apenas sob a perspectiva do proprietário, a impressão geral é que o dispositivo é destinado a ser socialmente ineficaz¹⁶².

Consideramos que impor a obrigação de indenização a uma das entidades federativas, sem uma base legal clara, parece ser impraticável, especialmente quando se trata dos Municípios brasileiros, que já enfrentam dificuldades econômicas significativas. Além disso, não existe uma disposição constitucional específica para lidar com esse novo instituto¹⁶³.

Exigir a mesma responsabilidade dos ocupantes da terra, uma visão que está ganhando apoio na doutrina, respeitosamente, também não nos parece apropriado, devido a uma

¹⁵⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 4 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 78.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 78.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 78.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 78.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 78.

¹⁶² *Ibid.*, p. 80.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 80.

observação imediata: em geral, os possuidores têm recursos financeiros limitados e não teriam meios de arcar com esse pagamento¹⁶⁴.

Portanto, chegamos à conclusão de que o mencionado dispositivo carece de fundamentação e está fadado a ser socialmente ineficaz devido à sua óbvia inviabilidade¹⁶⁵.

Por um lado, o proprietário é prejudicado devido à falta de regulamentação de mecanismos eficazes para o pagamento da indenização estipulada. Por outro lado, atribuir essa responsabilidade ao ocupante da terra, que parece ser a visão predominante, poderia obstruir a implementação do plano nacional de política agrária e a construção de uma sociedade mais justa, de acordo com os princípios estabelecidos em nossa Constituição¹⁶⁶.

Levando em consideração todas essas questões, é evidente que o legislador começou a redação do artigo de lei com grande determinação e coragem, mas, no final, acabou deixando de lado aspectos cruciais para garantir sua efetiva aplicação¹⁶⁷.

Seria mais apropriado que, por meio de uma mudança na legislação, fosse estabelecida uma forma específica de usucapião coletiva, similar àquela descrita no artigo 10 do Estatuto da Cidade, conforme mencionado anteriormente, sem a necessidade de pagamento de indenização e desde que os requisitos gerais (posse, intenção e tempo) fossem rigorosamente cumpridos¹⁶⁸.

2.4.7 Usucapião familiar

A Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011, teve por objeto alterar a Lei n. 11.977, de 7 de junho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A mesma lei inseriu no Código Civil o artigo 1.240-A assim redigido: “Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”¹⁶⁹. O mesmo dispositivo dispõe, em seu § 1º: “O direito previsto no

¹⁶⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 4 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 80.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶⁹ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”¹⁷⁰, tendo havido veto do § 2º do dispositivo.

Criou-se assim uma nova espécie de usucapião, que tem sido designada como usucapião familiar. Essa espécie é semelhante à usucapião especial urbana, na medida em que exige a posse com ânimo de apropriar-se, mansa e pacífica, de imóvel com área de até 250 m², tendo como requisitos específicos um período aquisitivo menor, de apenas 2 (dois) anos, e uma propriedade da qual o adquirente já era condômino, juntamente com seu cônjuge ou companheiro, que abandonou o lar e, portanto, o imóvel¹⁷¹.

Para posse *ad usucapionem* em curso antes da promulgação da Lei n. 12.424, o lapso temporal de 2 (dois) anos para a aquisição da propriedade deve ser contado a partir do início da vigência da referida lei, que acrescentou o artigo 1.240-A ao Código Civil. Embora a lei nada disponha sobre o assunto, esta é a solução mais consentânea com o direito fundamental à segurança jurídica (artigo 5º, da Constituição). Com efeito, pensar o contrário implicaria surpreender o condômino que pretendesse, a despeito do abandono do lar da família, exercer seu direito à partilha dos bens havidos na constância do casamento ou da união estável, especialmente do imóvel, antes do transcurso do menor lapso temporal até então existente para a aquisição da propriedade por usucapião, que era 5 (cinco) anos¹⁷².

O marco para o início do período aquisitivo é o dia em que o cônjuge abandonou o lar, não sendo necessário o reconhecimento da dissolução do casamento ou da união estável, a despeito de a lei falar em “ex-cônjuge” e “ex-companheiro”. Evita-se desse modo conferir tratamento desigual a situações idênticas, uma vez que o fim da união estável não depende de formalização judicial ou extrajudicial, ao contrário do casamento. Se fosse exigida a dissolução formal da família para o início da contagem do período aquisitivo, a exigência só alcançaria o cônjuge, deixando o companheiro em situação mais favorável, pois a contagem do período aquisitivo contaria desde a data do abandono do lar no companheirismo e só em data posterior no casamento. Conferir a situações idênticas tratamento diferenciado implicaria ofensa ao direito fundamental à igualdade (artigo 5º, caput e inciso I, da Constituição)¹⁷³.

Infelizmente, o uso da noção de "abandono de lar" pela lei pode trazer de volta a discussão sobre a culpabilidade no término das relações familiares, representando um

¹⁷⁰ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁷¹ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 144.

¹⁷² *Ibid.*, p. 145.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 145.

retrocesso evidente na regulamentação do assunto. Tendo em conta o afastamento da culpa no rompimento da relação familiar, não é o caso de questionar se houve abandono de lar “culposo”, como seria o abandono material do cônjuge ou companheiro, ou abandono do lar “inocente”, como a fuga do lar que era palco de violência doméstica¹⁷⁴.

Diante disso, melhor circunscrever a atenção do intérprete ao ponto de vista estritamente patrimonial. Trata-se pura e simplesmente da aquisição por usucapião por parte do condômino que, a partir de dado momento, exerceu a posse de imóvel com ânimo de tornar-se o único proprietário. Nessa direção, se o cônjuge que se afastou do lar permanecer praticando atos próprios da posse indireta, como pagamento de cotas condominiais e tributos que incidem sobre o imóvel, o vínculo possessório subsiste e não restará caracterizada a posse *ad usucapionem* pelo cônjuge que manteve a posse direta. Nesse sentido dispõe o Enunciado n. 664, aprovado na IX Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, assinalando que o prazo previsto no artigo 1.240-A, do Código Civil, só terá início caso a compossa tenha cessado de forma efetiva, não sendo suficiente, para tanto, apenas o fim do contato físico com o imóvel por parte do cônjuge ou companheiro. Exige-se, portanto, para a contagem do prazo da prescrição aquisitiva, que o condômino exerça com exclusividade a posse de imóvel, com ânimo de tornar-se o único proprietário¹⁷⁵.

No intuito de agilizar a partilha de bens do casal, em decorrência do fim do casamento ou da união estável, a lei prevê prazo mais curto para a aquisição da propriedade, que, de resto, segue a mesma lógica da aquisição da propriedade por usucapião especial urbano. Por prudência, o cônjuge que deseja evitar a perda da parte que lhe caberia na partilha do imóvel deve providenciar a partilha de bens do casal antes do transcurso do lapso temporal de 2 (dois) anos¹⁷⁶.

A usucapião familiar é espécie de aquisição da propriedade que só pode ser usada uma única vez na vida, conforme dispõe o § 1º do artigo 1.240-A do Código Civil. Por conferir posição jurídica especialíssima ao possuidor, que adquire a propriedade após curto período de tempo, mostra-se compreensível a restrição da usucapião familiar a uma única oportunidade¹⁷⁷.

¹⁷⁴ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 145.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 145.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 146.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 146.

2.5 Ação de usucapião

2.5.1 Causas impeditivas, interruptivas e suspensivas da usucapião

No que se refere aos direitos reais, costuma-se afirmar que a simples falta de uso não resulta na perda da propriedade. A persistente e constante inatividade do detentor do direito real só resulta na sua extinção quando há uma violação do seu direito subjetivo cometida pelo possuidor que utiliza as prerrogativas de propriedade, o que lhe confere a aparência de proprietário¹⁷⁸.

A posse com o objetivo de adquirir por usucapião, dessa forma, é considerada uma forma de violação do direito subjetivo real, que possibilita ao possuidor a aquisição original desse direito. Uma vez que a passagem do tempo é um requisito fundamental para todas as formas de usucapião, que gera a aparência de exercício da propriedade, aplicam-se ao possuidor as mesmas “causas que obstam, suspendem ou interrompem a prescrição”, nos termos do artigo 1.244 do Código Civil. Muito embora a prescrição aquisitiva não se confunda com a extintiva, a influência do tempo é semelhante em ambas as situações - com prevalência, na primeira, do direito nascente, e, na segunda, da pretensão fulminada. Portanto, é pertinente aplicar as regras comuns relacionadas à interrupção e suspensão do período prescricional¹⁷⁹.

Dessa maneira, o artigo 197 do Código Civil prevê que não corre a prescrição extintiva entre os cônjuges na constância da sociedade conjugal, entre ascendentes e descendentes durante o exercício do poder familiar, e entre tutelados e curatelados em face de seus tutores e curadores durante a tutela e curatela, da mesma o prazo da usucapião não correrá nestas mesmas hipóteses. Do mesmo modo, o artigo 198 do Código Civil estabelece que não corre a prescrição aquisitiva contra os incapazes e não corre o prazo da usucapião contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios, bem como contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra¹⁸⁰.

Claramente, se alguma dessas situações ocorrer antes do início do prazo para a usucapião, estaremos diante de uma causa que impede a contagem desse prazo; se acontecer depois, será uma causa que suspende o prazo. Quando a causa suspensiva chegar ao fim, o tempo de posse anterior é adicionado. No entanto, se houver um impedimento, não existe um

¹⁷⁸ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 132.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 132.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 132.

período anterior de posse a ser considerado, e a contagem do tempo começa após a extinção da causa que impedia a usucapião¹⁸¹.

As causas interruptivas da prescrição, previstas no artigo 202 do Código Civil, por sua vez, têm o peculiar efeito de obstar a usucapião. Isso ocorre porque a posse destinada à usucapião deve ser tranquila e livre de conflitos, de modo que qualquer ação do proprietário que se oponha a essa posse irá comprometer esse requisito. Em outras palavras, ao longo de todo o período legalmente estipulado para a usucapião, a posse não deve ser objeto de qualquer resistência legítima. A interrupção operada por meio das hipóteses do artigo 202 do Código Civil, que couberem, rompe com a possibilidade de aquela posse ter o efeito aquisitivo da propriedade¹⁸².

Considera-se válida a renúncia à usucapião. No entanto, a renúncia antecipada não se configura propriamente renúncia. Essa afirmação sugere que quando alguém não utiliza um bem, isso pode indicar um reconhecimento tácito do direito de propriedade de outra pessoa sobre esse bem. Assim, mais uma vez, a posse destinada à usucapião perde sua validade, pois o possuidor não demonstra a intenção de ser o proprietário¹⁸³.

2.5.2 Natureza declaratória da sentença na ação de usucapião

O Código Civil de 2002 prevê que a usucapião declarada por sentença constitui meio hábil para registro no Cartório de Registro de Imóveis. O registro não é o que estabelece a posse do domínio. Isso ocorre porque, uma vez que os critérios gerais e específicos para a usucapião são atendidos, o indivíduo adquire imediatamente a propriedade por usucapião, antes mesmo de haver uma decisão judicial a respeito¹⁸⁴.

De fato, a sentença de usucapião possui uma natureza meramente declaratória, não tendo o poder de conferir a propriedade, mas sim de reconhecer uma situação jurídica que já existia anteriormente. A necessidade de registrar a sentença tem o propósito de tornar pública a aquisição original realizada pela usucapião, protegendo a boa-fé de terceiros e permitindo que o usucapiente exerça seu direito de dispor da propriedade. Além disso, garante a continuidade

¹⁸¹ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 133.

¹⁸² *Ibid.*, p. 133.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 133.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 133.

do registro em si. Ao mesmo tempo, a sentença de usucapião confere ao usucapiente a legitimidade para entrar com ações de reivindicação da propriedade¹⁸⁵.

Uma vez que a sentença apenas reconhece um direito que já existia, o qual se estabeleceu quando os requisitos legais foram satisfeitos, é admissível que a usucapião seja apresentada como defesa em uma ação reivindicatória¹⁸⁶.

2.5.3 Retroatividade dos efeitos da sentença

Na medida em que a constituição do direito à usucapião se dá com o preenchimento dos requisitos legais, seria razoável que os efeitos da sentença que o declarasse retroagissem até o momento da reunião desses requisitos. Afinal, durante o período aquisitivo, é proprietário quem tem a titularidade registral, enquanto o usucapiente é ainda possuidor sem o título dominical¹⁸⁷.

Não é este, porém, o entendimento predominante na doutrina. A retroatividade dos efeitos da sentença de usucapião, aplicada desde o início da posse, tem ganhado ampla aceitação. Esse entendimento se ampara na proteção (da aparência de domínio suscitada) aos terceiros que tenham mantido relações com o possuidor, quando este já era por eles tido por proprietário¹⁸⁸.

Como consequência desse entendimento, a retroatividade da eficácia da aquisição importa na plena validade de todos os atos do possuidor, inclusive aqueles que constituam direitos reais sobre o bem. Além disso, uma vez adquirida a propriedade, o possuidor não é obrigado a devolver os frutos, mesmo se caracterizada sua má-fé. Em contrapartida, consumada a usucapião, os atos praticados pelo proprietário no decurso do prazo perdem eficácia¹⁸⁹.

¹⁸⁵ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 134

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 134.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 134.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 134.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 134.

3 (IM)POSSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO SOBRE IMÓVEIS PARTICULARES SEM REGISTRO

3.1 Recurso especial 1.818.564 - DF

No julgamento do recurso especial repetitivo 1.818.564 - DF (Tema 1.025), a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu que é cabível a aquisição de imóveis particular desprovidos de registro no Setor Tradicional de Planaltina (Distrito Federal) por usucapião¹⁹⁰ no acórdão assim ementado:

RECURSO ESPECIAL CONTRA ACÓRDÃO PROFERIDO NO JULGAMENTO DE IRDR. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. BEM IMÓVEL URBANO. ÁREA INTEGRANTE DE LOTEAMENTO IRREGULAR. SETOR TRADICIONAL DE PLANALTINA. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. FORMA ORIGINÁRIA DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. POSSIBILIDADE DE REGISTRO. O RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO DO IMÓVEL NÃO INTERFERE NA DIMENSÃO URBANÍSTICA DO USO DA PROPRIEDADE. INTERESSE DE AGIR CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO. 1. As disposições do NCPC, no que se refere aos requisitos de admissibilidade dos recursos, são aplicáveis ao caso concreto ante os termos do Enunciado nº 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016. 2. A possibilidade de registro da sentença declaratória da usucapião não é pressuposto ao reconhecimento do direito material em testilha, o qual se funda, essencialmente, na posse ad usucapionem e no decurso do tempo. 3. A prescrição aquisitiva é forma originária de aquisição da propriedade e a sentença judicial que a reconhece tem natureza eminentemente declaratória, mas também com carga constitutiva. 4. Não se deve confundir o direito de propriedade declarado pela sentença proferida na ação de usucapião (dimensão jurídica) com a certificação e publicidade que emerge do registro (dimensão registrária) ou com a regularidade urbanística da ocupação levada a efeito (dimensão urbanística). 5. O reconhecimento da usucapião não impede a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Muito ao revés, constitui, em várias hipóteses, o primeiro passo para restabelecer a regularidade da urbanização. 6. Impossível extinguir prematuramente as ações de usucapião relativas aos imóveis situados no Setor Tradicional de Planaltina com fundamento no art. 485, VI, do NCPC em razão de uma suposta ausência de interesse de agir ou falta de condição de procedibilidade da ação. 7. Recurso especial não provido, mantida a tese jurídica fixada no acórdão recorrido: **É cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística.** (grifo nosso)¹⁹¹

¹⁹⁰ PARA Segunda Seção, é possível usucapião em loteamento no Setor Tradicional de Planaltina (DF). **STJ Notícias**, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/17082021-Para-Segunda-Secao--e-possivel-usucapiao-em-loteamento-no-Setor-Traducional-de-Planaltina--DF--.aspx>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento

Na origem, o Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal propôs Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) considerando o grande número de ações de usucapião ajuizadas por moradores do Setor Tradicional de Planaltina-DF, que aparentemente não estariam recebendo solução uniforme por parte da Justiça do Distrito Federal¹⁹².

Conforme as declarações do juiz, os bens em discussão, embora localizados em uma propriedade privada, não possuem registros individuais nos registros de imóveis, pois o fracionamento efetivo ocorreu há mais de meio século e ainda não foi regularizado pelas autoridades governamentais¹⁹³.

O juiz destacou que tanto o Ministério Público do Distrito Federal quanto o próprio Distrito Federal argumentaram em todas essas ações que é inviável reconhecer a usucapião, já que isso implicaria em interferir na função de planejamento e regularização urbanística da Administração, configurando uma usurpação dessa competência¹⁹⁴.

Contudo, o juiz acredita que a usucapião é um meio original de adquirir a propriedade, portanto, poderia ser reconhecida independentemente da existência prévia de registro nos Cartórios de Registro de Imóveis. Nessa perspectiva, o reconhecimento da aquisição por usucapião se tornaria um requisito para o registro imobiliário, e não o contrário. Como um desdobramento lógico dessa interpretação, o registro poderia ser providenciado posteriormente pelos proprietários, após atenderem às exigências administrativas aplicáveis¹⁹⁵.

O incidente foi distribuído e admitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que determinou a suspensão de todos os processos pendentes relacionados ao assunto em questão¹⁹⁶.

Em seguida, o Distrito Federal se manifestou nos autos, alegando que as ações legais em questão buscam a obtenção da regularização e registro imobiliário de partes indivisas de terra em desacordo com o que é estipulado pelo artigo 314 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

Acrescentou que o estabelecimento dos registros de propriedade almejados perturbaria o andamento do processo administrativo de regularização já em curso, e que o ordenamento jurídico não permite a subdivisão, loteamento ou fragmentação de um imóvel por meio de usucapião. Foi enfatizada a necessidade de registrar o memorial de loteamento e também de cumprir as exigências delineadas nos artigos 6º, 10, 12 e 37 da Lei n. 6.766. O destaque foi dado ao fato de que, de acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, o parcelamento de áreas urbanas deve seguir as diretrizes do Plano Diretor. Ademais, a transcrição das sentenças de usucapião, conforme definido pela Lei n. 6.015, só poderia ocorrer após a individualização do imóvel através da criação de um registro independente¹⁹⁷.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em seu parecer, chegou à mesma conclusão de que é inviável estabelecer a usucapião em uma área que não possui registro de propriedade, considerando as disposições dos artigos 314 a 325 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que versam sobre a propriedade urbana, e também as provisões da Lei n. 6.766 referentes ao parcelamento de áreas urbanas¹⁹⁸.

A Administração Regional de Planaltina se manifestou nos autos, esclarecendo que possui capacidade para emitir uma certidão de regularização para as propriedades localizadas no Setor Tradicional de Planaltina. Esse procedimento já está em prática quando requisitado. Foi explicado que essa certidão não trata de questões relacionadas à propriedade ou posse, mas tem o propósito de fornecer informações precisas sobre o endereço do imóvel, sua dimensão, medidas lineares, propriedades adjacentes e os limites do terreno¹⁹⁹.

O TJDF, por maioria, julgou procedente o IRDR. Foi enfatizado que as propriedades estão situadas em áreas privadas, com registros nos cartórios de Registro de Imóveis do Distrito Federal e de Goiás. Essas áreas estão praticamente no centro de Planaltina-DF e têm acesso a infraestrutura urbana consolidada ao longo de diversos anos, incluindo iluminação pública, saneamento básico, vias de tráfego e sistema de drenagem de águas pluviais, entre outros. Foi observado que essas propriedades podem ser claramente individualizadas, conforme

¹⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

reconhecido pela própria Administração Regional de Planaltina-DF, e que a aceitação dessas ações de usucapião não inviabiliza a implementação de políticas de desenvolvimento urbano²⁰⁰.

A ementa do acórdão ficou da seguinte forma:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS - IRDR. MÉRITO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEIS PARTICULARES SITUADOS NO SETOR TRADICIONAL DE PLANALTINA/DF. POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE Tese JURÍDICA PARA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. 1. Diante da necessidade de se promover a unificação do entendimento jurisprudencial desta Corte de Justiça, quanto ao cabimento de Ação de Usucapião para o reconhecimento de domínio sobre os imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, em razão da grande quantidade de demandas envolvendo o tema, bem como para assegurar o tratamento isonômico e a segurança jurídica, impõe-se estabelecer a tese jurídica a seguir disposta. 2. **É cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística.** 3. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas provido. (grifo nosso)²⁰¹

Descontente com a decisão, o MPDFT interpôs Recurso Especial com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição, alegando violação aos artigos 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, 1.238 do Código Civil de 2002 e 176 da Lei n. 6.015/73. De acordo com o Ministério Público, a falta de regularização do loteamento, que resulta na indivisibilidade do registro imobiliário, impede o reconhecimento da usucapião, já que mesmo uma sentença favorável não poderia ser oficializada através do registro no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, apenas os moradores poderiam usar a usucapião como uma resposta secundária em caso de uma potencial ação de reivindicação movida contra eles. As justificativas para o recurso também destacaram que a decisão recorrida pode agravar as complexidades do conturbado processo de regularização fundiária urbana no Distrito Federal, onde casos de loteamentos irregulares devido a práticas criminosas têm se multiplicado²⁰².

²⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

O Presidente do TJDFT admitiu o Recurso Especial. Além disso, o Ministério Público Federal se manifestou pelo provimento do recurso²⁰³.

A Defensoria Pública da União foi admitida como *amicus curiae* e manifestou-se pelo cabimento das ações de usucapião em situações como a dos autos. Nesse contexto, ressaltou a fragilidade da população brasileira de recursos limitados, o reconhecimento constitucional do direito à habitação, a falta de ação por parte do Governo do Distrito Federal para regularizar a região e a longa existência da divisão urbana. Além disso, enfatizou o artigo 10 da Lei n. 10.257, que autoriza a usucapião coletiva em aglomerados urbanos não-oficiais, a formulação do artigo 1.238 do Código Civil de 2002, o qual não impõe qualquer requisito relacionado à legalidade fundiária ou ao registro individual da propriedade em processo de usucapião, e também as disposições estabelecidas pela Lei n. 13.465/2017, que tratou da regularização fundiária tanto em áreas rurais quanto urbanas. Por fim, a DPU destacou a existência de várias decisões judiciais em todo o Brasil que reconheceram a usucapião de propriedades localizadas em regiões não regularizadas²⁰⁴.

A Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal (ANOREG-DF) ao se manifestar nos autos salientou que, em termos gerais, seria inapropriado aceitar a usucapião de propriedades sem conformidade legal, seja devido à ausência de registro individual da propriedade a ser usucapida, seja devido à importância de respeitar o interesse público²⁰⁵.

Isso ocorre uma vez que ocupações que ocorrem de maneira não regulamentada e clandestina não cumprem com a finalidade socioambiental da propriedade, resultando em uma posse que não poderia levar à usucapião. No entanto, no caso específico dos imóveis localizados no Setor Tradicional de Planaltina, a ANOREG-DF argumentou que a usucapião seria aceitável. Isso se deve ao fato de que a área foi subdividida em lotes pelo Município de Planaltina de Goiás antes mesmo da formação do Distrito Federal²⁰⁶.

Além disso, a configuração atual da região já está solidamente estabelecida e devidamente registrada pelas autoridades públicas, eliminando qualquer incerteza quanto às

²⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

dimensões e localizações dos lotes. De fato, essa circunstância possibilitou até mesmo que a Administração Regional emitisse certidões de regularização, as quais são adequadas para instruir os procedimentos relacionados à usucapião em questão²⁰⁷.

O Distrito Federal se manifestou pela procedência do Recurso Especial, argumentando que uma decisão judicial que ordenasse o registro dos lotes em discussão representaria uma intromissão inadequada em sua autoridade administrativa para conduzir o planejamento e a organização urbana do território²⁰⁸.

Salientou que a aprovação das demandas apresentadas em tribunal apenas adicionaria mais complexidade ao já intrincado processo de regularização fundiária, indo de encontro também às normas do registro legal de propriedades. Além disso, ressaltou que considera que, antes do registro do loteamento ser efetuado no correspondente cartório imobiliário, as partes separadas do imóvel original não podem ser classificadas como áreas aptas para construção, ou seja, não podem ser consideradas como terrenos passíveis de edificação²⁰⁹.

3.2 Do interesse de agir

O relator do recurso repetitivo, Ministro Moura Ribeiro, afirmou que, a fim de estabelecer a posse *ad usucapionem*, é fundamental inicialmente identificar um indivíduo (pessoa física ou jurídica) com a capacidade jurídica necessária para exercer atos de posse com a intenção de domínio (a pessoa competente). Em segundo lugar, é necessário identificar um bem físico que existe independentemente, sendo passível de ser adquirido por meio de usucapião (objeto legal)²¹⁰.

O objeto legal é o requisito que está diretamente relacionado às alegações apresentadas no Recurso Especial interposto pelo Ministério Público. O cerne do argumento reside na ideia de que a decisão judicial não deveria ser oficialmente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, o que, por sua vez, dificultaria a própria apresentação da ação de usucapião. No

²⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

entanto, o Ministro ressalta que essa linha de pensamento parece misturar o direito de posse com a confirmação e divulgação do domínio que surge do registro realizado no Cartório de Registro de Imóveis²¹¹.

É importante ressaltar que a falta de registro individual da propriedade não é, por si só, um obstáculo para o registro da usucapião que foi reconhecida pelo tribunal. Para esse fim, basta proceder ao desmembramento da matrícula original, de modo a estabelecer uma sequência de propriedade própria para a área que está sendo adquirida por usucapião. Além disso, o artigo 216-A, parágrafo 6º, da Lei de Registros Públicos permite ao Oficial de Registro criar uma nova matrícula quando necessário, especialmente em casos de usucapião administrativa²¹².

Quando se trata de subdivisão de terrenos ou desenvolvimento imobiliário, há também uma disposição legal específica para criar novos registros. De acordo com o artigo 237-A da Lei de Registros Públicos, desde o momento em que o parcelamento do terreno ou o desenvolvimento imobiliário é registrado, até que a autorização de ocupação seja emitida, as anotações e registros relacionados ao incorporador ou relacionados a direitos reais de garantia, transferências ou outros acordos jurídicos que envolvam o empreendimento serão efetuados na matrícula original da propriedade e em cada matrícula das unidades individuais que foram criadas, se for o caso²¹³.

De fato, quando o bem imóvel é passível de subdivisão, essa característica deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis por meio da criação de quantas matrículas forem requeridas para garantir a autêntica propriedade das áreas parceladas²¹⁴.

Para esclarecer de maneira mais precisa a diferença entre o direito de propriedade e o status de registro de um determinado imóvel, é importante destacar que é possível possuir propriedade de um bem imóvel mesmo que essa propriedade não tenha sido formalmente registrada no Cartório de Registro de Imóveis²¹⁵.

²¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

A presunção de veracidade derivada do registro no Cartório de Registro de Imóveis é condicional, ou seja, pode ser contestada por evidências opostas. E o fato de permitir a apresentação de provas contrárias significa que o registro da propriedade não é idêntico à propriedade em si²¹⁶.

A natureza declaratória da sentença que valida a usucapião é uma clara indicação de que a propriedade do imóvel não é equivalente ao seu registro²¹⁷.

De fato, ao contrário das situações em que a propriedade é transferida por meio de transações como a compra e venda, nas quais o registro é parte integral e essencial da transferência de domínio, nas circunstâncias de aquisição original, o registro possui um papel secundário e auxiliar²¹⁸.

Para reforçar esse ponto, é importante ressaltar que não há nenhuma disposição legal que estabeleça o registro como um requisito para adquirir a propriedade por meio da usucapião²¹⁹.

A parte final do artigo 1.238 e também o parágrafo único do artigo 1.241, ambos do Código Civil de 2002, ressaltam que a sentença de usucapião tem a função de ser um documento para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Essas disposições não estabelecem que a obtenção da propriedade esteja sujeita ao registro da sentença. Na verdade, elas não condicionam a aquisição da propriedade, o início da ação ou até mesmo a emissão da sentença à realização do registro²²⁰.

As disposições mencionadas apenas esclarecem que a sentença declaratória, desempenhando um papel semelhante ao de uma escritura pública, será utilizada como base para o registro no Cartório de Registro de Imóveis, ou seja, ela pode ser oficialmente registrada no órgão responsável²²¹.

²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

Isso implica que a capacidade de registro é uma característica, ou seja, um resultado da sentença declaratória de usucapião, e não uma exigência para validar o direito substantivo de propriedade ou para exercer o direito subjetivo de mover uma ação²²².

Os artigos 1.238 e 1.241, parágrafo único, do Código Civil de 2002, de fato, não poderiam obstruir a usucapião de propriedades que não podem ser oficialmente registradas, pois, dessa maneira, eles estariam entrando em conflito com outras normas legais, inclusive aquelas contidas na Constituição Federal, que estabelecem a posse ad usucapionem (a posse que conduz à usucapião) e a passagem do tempo como os únicos requisitos gerais para a confirmação da aquisição prescricional²²³.

Sem dúvida, a usucapião está diretamente ligada à função social da propriedade, uma vez que prioriza a posse exercida de forma apropriada sobre a propriedade que não está sendo usada de maneira socialmente benéfica. Esse mecanismo possibilita a redistribuição de recursos de acordo com o interesse público²²⁴.

Portanto, tendo em vista que a usucapião contribui para o cumprimento da função social da propriedade, e que esse propósito possui relevância constitucional, não seria apropriado introduzir, por meio de uma interpretação expansiva dos arts. 1.238, parágrafo único, e 1.241 do Código Civil de 2002, um requisito adicional para o reconhecimento da aquisição por prescrição²²⁵.

Também é esse o posicionamento do STF. No julgamento do RE n. 422.349/RS, a Corte enfatizou que mesmo a legislação não tem permissão para estabelecer requisitos diferentes daqueles definidos no artigo 183 da Constituição Federal para reconhecer a usucapião especial urbana²²⁶.

Se a lei não tem autoridade para introduzir requisitos adicionais que não estejam previstos no artigo 183 da Constituição Federal para evitar a usucapião de terrenos urbanos com

²²² *Ibid.*

²²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

menos de 300m², ela também não deve exigir, por uma questão de coerência, que o registro seja realizado para que a prescrição aquisitiva seja concluída²²⁷.

Isso implica que as ações de usucapião relacionadas aos imóveis localizados no Setor Tradicional de Planaltina não devem ser encerradas com base no artigo 485, inciso VI, do Novo Código de Processo Civil, devido à falta de interesse processual ou à ausência de condição necessária para o procedimento da ação²²⁸.

3.3 Da usucapião em áreas irregulares

De acordo com o Ministério Público, seria inviável mover uma ação de usucapião para propriedades situadas em um loteamento que não possui uma organização coerente, devido à impossibilidade de criar novas matrículas para fins de registro devido à natureza irregular da subdivisão do terreno²²⁹.

A suposta falta de possibilidade de registro, como discutido anteriormente, não pode resultar em falta de interesse processual, já que o direito de propriedade não é o mesmo que o registro desse direito. Ou seja, a aquisição de propriedade por meio de prescrição aquisitiva pode ser reconhecida por meio de uma declaração e, portanto, é relevante para aqueles que a buscam, independentemente de um registro posterior²³⁰.

É relevante considerar se existem quaisquer impedimentos de natureza não processual para reconhecer a usucapião de propriedades situadas em áreas ainda não regularizadas. Em outras palavras, é importante investigar se existem fundamentos relacionados à situação fundiária que poderiam afetar a declaração da prescrição aquisitiva em tais circunstâncias²³¹.

A aparência de um imóvel dentro do ambiente urbano não deve ser confundida com o direito de propriedade, uma prerrogativa que remonta ao Código de Hamurabi e é distinta em natureza²³².

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*

Se um imóvel é acessado por vias públicas, possui infraestrutura de abastecimento de água e esgoto, e foi construído de acordo com as regulamentações municipais de distâncias e alturas permitidas, esses elementos não têm o poder de criar ou eliminar o direito de propriedade, nem afetam as consequências desse direito no registro de propriedades imobiliárias²³³.

Da mesma forma, se um imóvel é utilizado de maneira irregular, contrariando sua finalidade social e urbanística, isso também não é capaz de interferir no direito de propriedade²³⁴.

Sob um ponto de vista diferente, o Direito Administrativo enfatiza que a exigência de cumprimento da função social da propriedade pode resultar em limitações ou restrições ao exercício do direito de propriedade, como controles administrativos, servidões, tombamentos, e assim por diante. No entanto, isso não tem o poder de impedir o reconhecimento da titularidade da propriedade²³⁵.

Portanto, não é viável recusar o direito à usucapião com base na justificativa de que o imóvel está situado em um loteamento irregular, uma vez que o direito de propriedade estabelecido pela sentença (aspecto jurídico) é distinto da autenticação e divulgação derivadas do registro (aspecto de registro), bem como da regularidade urbanística da ocupação realizada (aspecto urbanístico)²³⁶.

Independentemente do reconhecimento da aquisição por usucapião, caso a utilização do imóvel contrarie o interesse público, isso continuará a acontecer. Possíveis construções irregulares, degradação de recursos hídricos ou riscos para a saúde pública permanecerão presentes, não importando se o tribunal, por meio da sentença, aceita ou rejeita o pedido de usucapião. Tais irregularidades devem ser tratadas por meios apropriados pelo Poder Público, utilizando seu poder de regulamentação, a fim de sanar essas questões²³⁷.

²³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

É importante observar que a declaração de usucapião não tem a capacidade de prejudicar a ordem urbanística. Da mesma maneira, o indeferimento de um pedido de usucapião não tem a capacidade, por si só, de impedir a utilização inadequada da propriedade²³⁸.

A própria Lei n. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, reconheceu, em seu artigo 10, a possibilidade da usucapião coletiva de áreas urbanas informais²³⁹:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural²⁴⁰.

Por último, é essencial salientar que entre os critérios para a concessão da usucapião administrativa, estabelecida no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, não é necessário cumprir o requisito de um plano de subdivisão de terrenos aprovado pelas autoridades governamentais. A única exigência é que haja manifestação da União, Estado ou Município, dependendo da situação, em relação ao requerimento apresentado²⁴¹.

Talvez por isso é possível que a viabilidade do reconhecimento administrativo da usucapião seja um valioso instrumento para abordar a questão da regularização fundiária.

Assim sendo, desde que se cumpram os requisitos legais adequados e a consulta ao Poder Público seja realizada, o Oficial de Registro estará devidamente autorizado a reconhecer a prescrição aquisitiva e criar uma nova matrícula, efetuando o devido registro, mesmo quando se tratar de um imóvel situado em uma área não regularizada²⁴².

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁴¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, *op. cit.*

²⁴² *Ibid.*

3.4 Interferência no procedimento de regularização fundiária

É relevante considerar se o eventual reconhecimento da usucapião dos imóveis em questão poderia causar de forma inadequada interferências na regularização da área mencionada²⁴³.

É indubitável que no Distrito Federal existe uma questão significativamente séria relacionada à regularização fundiária. Ao longo do tempo, essa problemática gerou considerável conflito e resistência diante de todas as ocupações não autorizadas de terras²⁴⁴.

Em certa medida, sempre que o assunto é abordado, parece que se parte do pressuposto de que os ocupantes de áreas irregulares estão agindo de maneira desonesta, causando danos ambientais e problemas urbanos. É comum, em outras situações, classificar loteamentos clandestinos como comunidades de invasores²⁴⁵.

Esse preconceito em relação às ocupações clandestinas de terra é claramente evidente na declaração feita pela ANOREG ao atuar como *amicus curiae*. De acordo com essa instituição, não seria apropriado, em princípio, aceitar a usucapião de terras irregulares devido à prioridade do interesse público. Entretanto, essa perspectiva só é coerente quando se assume que todas as ocupações irregulares são contraproducentes para o bem comum. A verdade é que nem todas as ocupações irregulares são idênticas²⁴⁶.

De maneira semelhante, embora se possa aceitar que ocupações regulares frequentemente compartilham características semelhantes, é fundamental ressaltar que as ocupações irregulares se desviam das regras de maneiras distintas. Por exemplo, uma ocupação irregular pode não respeitar o tamanho mínimo estabelecido pela legislação municipal, exceder os limites de altura estipulados no Plano Diretor, ignorar as normas de segurança e higiene, prejudicar o meio ambiente ou, simplesmente, ocorrer em um local ainda não designado pelo Poder Público para aquele uso específico²⁴⁷.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

Todas essas situações e muitas outras podem ser consideradas como ocupações irregulares, porém, como fica claro, nem todas essas situações violam o interesse público ou afetam a ordem urbanística²⁴⁸.

É importante recordar que o artigo 182 da Constituição Federal estipula que a política de desenvolvimento urbano, conduzida pelo Poder Público municipal, de acordo com diretrizes gerais definidas em lei, visa coordenar o completo desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus residentes²⁴⁹.

Nesse contexto, é essencial reconhecer que o Poder Público não está fazendo um favor ao realizar a regularização de áreas ocupadas de maneira irregular, de acordo com o comando constitucional. Pelo contrário, está cumprindo uma responsabilidade que lhe foi claramente atribuída pela Constituição. Dado que a regularização fundiária desempenha um papel fundamental na garantia da segurança, saúde e qualidade de vida da população, e considerando que essas são responsabilidades essenciais do Estado, é absolutamente razoável concluir que o poder público tem o dever de impulsionar a regularização fundiária²⁵⁰.

Resumidamente, não parece correto assumir como uma regra geral que todas as ocupações irregulares do solo prejudicam o interesse público. Na verdade, é exatamente o contrário: o que prejudica o interesse público é a falta de ação do Estado em regulamentar e supervisionar a ocupação do solo de maneira adequada²⁵¹.

No caso em análise, essa negligência estatal é evidentemente clara. A ocupação da área foi estabelecida há décadas e contou com uma aprovação tácita do Poder Público, que optou por não reconhecer a situação, permitindo a permanência ao longo desses anos. Além disso, o Estado ainda tomou medidas para implantar diversos serviços e infraestruturas públicas, como pavimentação de ruas, iluminação, rotas de transporte público, áreas públicas, e um posto do DETRAN, entre outros. Essa série de ações não é por acaso, e a região é reconhecida como o

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*

Setor Tradicional de Planaltina, o que claramente aponta para a longevidade do desenvolvimento urbano nesse local²⁵².

Essa análise inicial e superficial dos acontecimentos realmente parece sugerir que a ocupação realizada não prejudica o interesse público ou a ordem urbanística. Pelo contrário, considerando que a situação está solidamente estabelecida há tanto tempo, é possível argumentar que o verdadeiro interesse público está em preservar essa situação já consolidada²⁵³.

Promover o bem-estar é um princípio constitucional que não deve ser negligenciado. Em resumo, não existe uma justificativa concreta para presumir que o reconhecimento da usucapião dos imóveis em questão possa prejudicar o processo de regularização fundiária da área²⁵⁴.

A identificação dos reais proprietários do terreno representa, em situações como a presente, o passo inicial em direção à restauração da ordem urbana, promovendo o bem-estar e a tranquilidade social²⁵⁵.

Por outro lado, nos casos em que o imóvel esteja sendo potencialmente utilizado de maneira contraproducente ao interesse público, a autoridade administrativa de regulamentação deve ser direcionada ao indivíduo que se apresenta como o proprietário efetivo da propriedade, e não necessariamente àquele cujo nome consta no Registro de Imóveis²⁵⁶.

Nessa ótica, a confirmação da prescrição aquisitiva, contrariando a argumentação do Ministério Público Federal, pode na verdade ser de grande utilidade para reestabelecer uma condição regular na ocupação urbana, promovendo a dignidade humana e incentivando a compreensão de que o capital pode e deve ser guiado por princípios humanistas. Dessa forma, pode-se valorizar a dignidade humana, a boa-fé e a finalidade social da propriedade²⁵⁷.

É crucial ressaltar que não está sendo afirmado que a usucapião seja um meio apropriado para regularizar loteamentos clandestinos. É compreendido que a simples declaração judicial

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

de propriedade dos bens imóveis que compõem o loteamento não irá automaticamente regularizar a situação. É importante destacar novamente que o direito de propriedade é uma questão distinta da maneira como essa propriedade é utilizada²⁵⁸.

No entanto, a declaração da prescrição aquisitiva pode representar o ponto de partida para a reestabelecer a regularidade na ocupação urbana, cumprindo os objetivos sociais e as demandas do bem público, ao mesmo tempo que protege e promove a dignidade de cada indivíduo, buscando seu bem-estar e felicidade²⁵⁹.

3.5 Competência para os atos de regularização fundiária urbana

No seu recurso especial, o Ministério Público também argumentou que a regularização fundiária urbana seria exclusiva da competência do Poder Administrativo Distrital. Entretanto, essa alegação não foi respaldada por qualquer indicação de violação de lei federal nem foi citada divergência jurisprudencial sobre o assunto. Sob essa ótica, aplica-se a Súmula n. 284 do STF, que se refere à falta de indicação específica de dispositivos legais violados. Independentemente disso, essa questão parece ter sido superada com a constatação de que o reconhecimento da usucapião, conforme mencionado anteriormente, não constitui uma regularização fundiária, mas sim o simples reconhecimento da propriedade²⁶⁰.

Em resumo, as principais conclusões podem ser enumeradas da seguinte maneira:

a) As disposições constitucionais e legais não fazem menção ao registro na sentença de usucapião como um requisito para a aquisição da propriedade, uma vez que esse processo se fundamenta principalmente na posse *ad usucapionem* e no decurso do tempo²⁶¹;

b) A usucapião de núcleos urbanos informais está prevista no artigo 10 da Lei n. 10.257 (Estatuto da Cidade)²⁶²;

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

c) O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE n. 422.349, estabeleceu que a lei não pode impor requisitos além daqueles previstos no artigo 183 da Constituição Federal para o reconhecimento da usucapião, o que implica implicitamente o reconhecimento da usucapião em áreas não regularizadas²⁶³;

d) Os artigos 1.238 e 1.241 do Código Civil de 2002 estabelecem que a sentença de usucapião pode ser utilizada como um documento para o registro no Cartório de Registro de Imóveis, porém, não tornam o registro desta sentença um requisito obrigatório para a aquisição da propriedade, o início do processo judicial ou a proclamação da sentença de usucapião²⁶⁴;

e) A usucapião é um método original de adquirir propriedade, e a sentença do tribunal que a reconhece apenas declara essa aquisição, sem criar um novo título²⁶⁵;

f) É importante não confundir o direito de propriedade reconhecido pela sentença de usucapião (dimensão jurídica) com a certificação e publicidade advindas do registro (dimensão registral) ou com a conformidade urbanística da ocupação (dimensão urbanística)²⁶⁶;

g) Em diversas situações de ocupação irregular em áreas urbanas, o reconhecimento da propriedade por meio da usucapião pode representar o ponto de partida para a regularização do ordenamento urbano²⁶⁷;

h) A jurisprudência majoritária dos tribunais estaduais indica que não há obstáculo processual ao ajuizamento de ações de usucapião de imóveis localizados em loteamentos irregulares²⁶⁸;

i) Não existem precedentes no Superior Tribunal de Justiça (STJ) que impeçam o reconhecimento da propriedade por meio da usucapião de imóveis não regularizados²⁶⁹;

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.*

j) A Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal (ANOREG) admitiu a possibilidade de usucapião, devido à conformação e mapeamento da área loteada pelo Município de Planaltina de Goiás antes da criação do Distrito Federal²⁷⁰; e

k) O reconhecimento do direito à propriedade remonta ao Código de Hamurabi²⁷¹.

O relator concluiu que esses argumentos não são sustentáveis à luz das considerações feitas e, portanto, negou provimento ao recurso especial. Além disso, foi mantida a tese jurídica estabelecida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal para fins dos artigos 1.036 do Código de Processo Civil e 256-H do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Isso implica que a ação de usucapião pode continuar seu curso, considerando a validade dos argumentos apresentados e o contexto específico do Setor Tradicional de Planaltina²⁷².

3.6 (Im)possibilidade da ação de usucapião sobre imóveis particulares sem registro

Com base no julgamento do recurso especial analisado acima, vemos que é possível possuir propriedade de um bem imóvel mesmo que essa propriedade não tenha sido formalmente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, pois não há nenhuma disposição legal que estabeleça o registro como um requisito para adquirir a propriedade por meio da usucapião.

A parte final do artigo 1.238 e também o parágrafo único do artigo 1.241, ambos do Código Civil de 2002, enfatizam que a sentença de usucapião serve como um documento a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis²⁷³. No entanto, essas disposições não estipulam que a obtenção da propriedade esteja condicionada ao registro da sentença, na verdade, elas não vinculam a aquisição da propriedade, o início da ação ou mesmo a emissão da sentença à realização do registro.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁷³ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

Estas disposições simplesmente esclarecem que a sentença declaratória, desempenhando um papel semelhante ao de uma escritura pública, podendo ser utilizada como base para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Em outras palavras, a sentença pode ser oficialmente registrada no órgão competente. Isso implica que a capacidade de registro é uma característica resultante da sentença declaratória de usucapião, e não uma exigência para validar o direito substantivo de propriedade ou para exercer o direito subjetivo de mover uma ação de usucapião.

De fato, os artigos mencionados não poderiam impedir a usucapião de propriedades que não podem ser oficialmente registradas, pois isso entraria em conflito com outras normas legais, incluindo aquelas disposições na Constituição Federal, que estipulam que a posse *ad usucapionem* (a posse que leva à usucapião) e o curso do tempo são os únicos requisitos gerais para a confirmação da aquisição prescricional.

A usucapião está intrinsecamente relacionada à noção de função social da propriedade, uma vez que coloca em destaque a posse que é exercida de maneira adequada sobre uma propriedade que não está sendo utilizada de forma benéfica para a sociedade. Esse mecanismo possibilita a redistribuição de recursos de acordo com o interesse público.

Dado que a usucapião desempenha um papel importante no cumprimento da função social da propriedade, a qual possui relevância constitucional, não seria apropriado introduzir requisitos adicionais para o reconhecimento da aquisição por usucapião por meio de uma interpretação extensiva dos artigos 1.238 e 1.241, parágrafo único, do Código Civil de 2002. Isso se deve ao fato de que a legislação não tem permissão para estabelecer requisitos diferentes daqueles definidos no artigo 183 da Constituição Federal para reconhecer a usucapião especial urbana. Se a lei não tem autoridade para introduzir requisitos adicionais que não estejam previstos neste artigo, ela também não deve exigir, por uma questão de coerência, que o registro seja realizado como condição para conclusão da prescrição aquisitiva.

A suposta falta de possibilidade de registro, conforme mencionado acima, não deve levar à conclusão de falta de interesse processual, pois o direito de propriedade não está intrinsecamente ligado ao ato de registrar esse direito. Ou seja, a aquisição de propriedade por meio de prescrição aquisitiva pode ser reconhecida por meio de uma declaração judicial e, portanto, é relevante para aqueles que a buscam, independentemente de um registro posterior.

Se um imóvel é acessado por vias públicas, possui infraestrutura de abastecimento de água e esgoto, e foi construído de acordo com as regulamentações municipais de distâncias e

alturas permitidas, esses elementos não exercem influência sobre a criação ou eliminação do direito de propriedade, nem afetam as consequências desse direito no registro de propriedades imobiliárias. Da mesma forma, se um imóvel é utilizado de maneira irregular, contrariando sua finalidade social e urbanística, isso também não é capaz de interferir no direito de propriedade.

A necessidade de atender à função social da propriedade pode resultar em restrições ou limitações na plena utilização do direito de propriedade. No entanto, isso não tem o poder de impedir o reconhecimento da titularidade da propriedade.

Desta maneira, não é adequado negar o direito à usucapião com base na justificativa de que o imóvel está localizado em um loteamento irregular, uma vez que o direito de propriedade estabelecido pela sentença é distinto da autenticação e divulgação resultante do registro, bem como da regularidade urbanística da ocupação realizada.

Em alguns casos, quando se discute o assunto, parece que se parte do pressuposto de que os ocupantes de áreas irregulares estão agindo de maneira desonesta, causando danos ambientais e problemas urbanos, por isso, é comum rotular loteamentos clandestinos como comunidades de invasores.

O preconceito em relação às ocupações clandestinas de terra é claramente evidente, pois, uma vez que muitas pessoas não consideram apropriada a usucapião de terrenos irregulares devido à priorização do interesse público. No entanto, tal ponto de visto só é justificável quando se assume que todas as ocupações irregulares são prejudiciais ao interesse público. A realidade é que nem todas as ocupações irregulares são iguais.

É essencial reconhecer que o Poder Público não está fazendo um favor ao realizar a regularização de áreas ocupadas de maneira irregular, de acordo com o comando constitucional. Pelo contrário, está cumprindo uma responsabilidade que lhe foi claramente atribuída pela Constituição. Visto que a regularização fundiária é benéfica para a segurança, saúde e qualidade de vida da população, e tendo em conta que tais aspectos estão entre as responsabilidades primordiais do Estado, é totalmente justificável afirmar que é dever da Administração Pública promover a regularização fundiária.

Não parece correto assumir como uma regra geral que todas as ocupações irregulares do solo prejudicam o interesse público. Na realidade, é exatamente o oposto, pois, o que prejudica o interesse público é a falta de ação do Estado em regulamentar e supervisionar a ocupação do solo de maneira adequada.

Promover o bem-estar é um princípio constitucional que não deve ser negligenciado. Em resumo, não há razão concreta para presumir que o reconhecimento da usucapião dos imóveis em questão possa prejudicar o processo de regularização fundiária da área. Nessa

perspectiva, a confirmação da prescrição aquisitiva pode, na verdade, ser de grande utilidade para restabelecer uma condição regular na ocupação urbana, promovendo a dignidade humana e incentivando a compreensão de que o capital pode e deve ser guiado por princípios humanistas, sendo possível a valorização da dignidade humana, da boa-fé e da finalidade social da propriedade.

Diante de todo o exposto, podemos concluir que é possível ser ajuizada uma ação de usucapião sobre imóveis particulares sem registro.

CONCLUSÃO

Conforme as cidades crescem, surge uma tendência preocupante: um número crescente de pessoas enfrentam desafios habitacionais. Um deles, que é o foco deste estudo, é a questão da falta de registro dos imóveis habitados. Isso cria uma incerteza legal em torno dos direitos de propriedade e moradia, o que, conseqüentemente, gera uma situação precária e insegura, com a possibilidade dos moradores perderem suas casas bem como sua estabilidade de vida.

Diante disso, nos casos de ocupação irregular em áreas urbanas, o reconhecimento da propriedade através do instituto da usucapião pode servir como ponto de partida para a regularização do planejamento urbano.

Basicamente, os requisitos para que se configure a usucapião são a posse, o tempo, e a intenção de ser dono²⁷⁴. Sua finalidade está essencialmente ligada à noção da função social da propriedade, de forma que se possibilite a redistribuição de recursos conforme o interesse público, haja vista que a propriedade estaria sendo utilizada de forma benéfica.

Tendo isso em mente, destaca-se que em momento algum o registro de um imóvel é requisito para configurar a usucapião. Não é porque um imóvel não tem um registro formal que ele não existe ou ele não é capaz de gerar efeitos jurídicos. Trata-se de um ato meramente formal, podendo, então, que seus moradores o adquiram através desse instituto.

Caso se utilizasse do registro como um requisito, haveria uma cristalina contradição com o ordenamento jurídico, principalmente no que tange às normas constitucionais, que estabelecem que a posse *ad usucapionem* (a posse que leva à usucapião) e o decurso do tempo são os únicos requisitos gerais para a validação da aquisição por prescrição, não podendo ser aumentado por lei, entendimento esse estampado, inclusive, em decisão do Supremo Tribunal Federal²⁷⁵.

O cumprimento da função social da propriedade pode levar a restrições ou limitações no pleno exercício do direito de propriedade, mas isso não impede que a titularidade da propriedade não possa ser reconhecida. Muito pelo contrário, justamente à luz dos princípios constitucionais que se evidencia a necessidade de tal reconhecimento. Esses indivíduos que se

²⁷⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze. Novo curso de direito civil: direitos reais. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 422.349 - RS**. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. Relator: Min. Dias Toffoli. Recorrente: Arlei José Zanardi e outros(a/s). Recorrido: Juarez Ângelo Rech. Data de publicação: 29 abr. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>. Acesso em: 11 out. 2023.

encontram nessas situações, de fato, estão em um estado de vulnerabilidade social, onde muitas vezes não encontram outras opções que não morarem nesses lotes irregulares.

Muitas vezes estigmatizados como agindo de má-fé, evitam a regularização e reconhecimento desses lotes para prevenir uma suposta “clandestinização” das terras. Acontece que esse preconceito abrange todas ocupações irregulares como iguais, o que não é o caso. Na verdade, pode-se evidenciar um prejuízo ao interesse público pela ausência e omissão do Estado em supervisionar a ocupação do solo de maneira adequada. A promoção do bem-estar deve ser sempre visada pelo poder público, principalmente sob a ótica do interesse público, não havendo qualquer justificativa para presumir que o reconhecimento de usucapião prejudique o processo de regularização fundiária.

Assim sendo, confirmar a aquisição da propriedade, na realidade, contribui para a restauração de uma ocupação urbana regular, promovendo a dignidade humana desses indivíduos vulneráveis e valorizando princípios humanitários.

Recapitulando, a análise empreendida ao longo desta monografia permite concluir que é possível, e até mesmo necessário, reconhecer a ação de usucapião sobre imóveis sem registro como um instrumento legítimo para a efetivação do direito fundamental à moradia, alinhando-se com o princípio da função social da propriedade.

A moradia, enquanto direito fundamental, é inalienável e essencial para a dignidade humana. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu texto o compromisso do Estado em promover o acesso à moradia digna, o que inclui não apenas a garantia da posse, mas também da propriedade, quando demonstrada a ocupação pacífica e ininterrupta de um imóvel por um período determinado de tempo.

O princípio da função social da propriedade, por sua vez, ressalta que a propriedade privada deve atender aos interesses coletivos, contribuindo para o bem-estar social. A usucapião sobre imóveis sem registro, quando devidamente comprovada a ocupação e a função social exercida por seus ocupantes, está em consonância com esse princípio, uma vez que reconhece a necessidade de regularizar situações que, de outra forma, poderiam resultar em concentração indevida de terras e em falta de uso adequado dos recursos urbanos e naturais.

O Estado desempenha um papel fundamental na efetivação do direito à moradia, não apenas como legislador, mas também como promotor de políticas públicas que busquem a regularização fundiária e o acesso a condições de habitação digna. Reconhecer a usucapião como uma ferramenta legal nesse contexto é coerente com a missão estatal de promover justiça social e igualdade, assegurando que aqueles que ocupam imóveis sem registro possam, ao longo

do tempo, adquirir a segurança jurídica e a estabilidade necessária para construir uma vida digna.

Em suma, a análise realizada confirma que a ação de usucapião sobre imóveis sem registro, desde que observados os requisitos legais e considerados o princípio da função social da propriedade e a atuação do Estado na efetivação do direito à moradia, é um instrumento legítimo e necessário para a promoção da justiça social e para a construção de uma sociedade mais igualitária, onde o direito fundamental à moradia seja, efetivamente, uma realidade acessível a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado 86. *In*: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 1., 2002, Brasília. **Anais** [...]. Brasil: CEJ, 2002. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/714#:~:text=A%20express%C3%A3o%2022justo%20t%C3%ADtulo%22%20contida,a%20propriedade%2C%20independentemente%20de%20registro](https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/714#:~:text=A%20express%C3%A3o%2022justo%20t%C3%ADtulo%22%20contida,a%20propriedade%2C%20independentemente%20de%20registro.). Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

CUNHA, Isabella Silva. **Uma análise da garantia constitucional do direito à moradia digna**: a manutenção e efetivação do mínimo existencial. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2305/1/ISABELLA%20SILVA%20CUNHA%20TCC.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FONSECA, Fatima Tadea Rombola; CAVALLI, Marina Rosa; NUNES, Iasmim de Souza. STJ acolhe ação de usucapião de imóvel particular sem registro imobiliário. **Machado Meyer Advogados**, 24 nov. 2021. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/imobiliario/stj->

acolhe-acao-de-usucapiao-de-imovel-particular-sem-registro-
 imobiliario#:~:text=O%20Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a,im%C3%B3vel%
 20particular%20sem%20registro%20imobili%C3%A1rio. Acesso em: 11 out. 2023.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PARA Segunda Seção, é possível usucapião em loteamento no Setor Tradicional de Planaltina (DF). **STJ Notícias**, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/17082021-Para-Segunda-Secao--e-possivel-usucapiao-em-loteamento-no-Setor-Traducional-de-Planaltina--DF--.aspx>. Acesso em: 11 out. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: Direitos Reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

USUCAPIÃO. [2009?]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/usucapiao/>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1818564 - DF (2019/0163526-7)**. Contra acórdão proferido no julgamento de IRDR. Usucapião extraordinária. Bem imóvel urbano. Área integrante de loteamento irregular. Setor tradicional de planaltina. Prescrição aquisitiva. Forma originária de aquisição de propriedade. Possibilidade de registro. O reconhecimento do domínio do imóvel não interfere na dimensão urbanística do uso da propriedade. Interesse de agir configurado. Recurso desprovido. Relator: Min. Moura Ribeiro. Recorrente: MPDFT. Recorrido: Não Consta. Data de publicação: 9 jun. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128955645®istro_numero=201901635267&peticao_numero=&publicacao_data=20210803&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 422.349 - RS**. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. Relator: Min. Dias Toffoli. Recorrente: Arlei José Zanardi e outros(a/s). Recorrido: Juarez Ângelo Rech. Data de publicação: 29 abr. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>. Acesso em: 11 out. 2023.