



ESTUDOS
UNIVERSITÁRIOS

Revista de Cultura

60
anos

Estudo

Texto recebido em: 31 jul. 2023. Aprovado em: 26 jan. 2024.

ROCHA, Fernando Goulart. Usucapião como instrumento de regularização fundiária: teses firmadas em incidente de resolução de demandas repetitivas pelo Superior Tribunal de Justiça. *Estudos Universitários: revista de cultura*, UFPE/Proexc, Recife, v. 40, n. 2, p. 444-466, jul./dez. 2023.

<https://doi.org/10.51359/2675-7354.2023.259334>

ISSN Edição Digital: 2675-7354



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.

USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: TESES FIRMADAS EM INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADVERSE POSSESSION AS AN INSTRUMENT OF LAND TITLE
REGULARIZATION: THESES ESTABLISHED IN AN INCIDENT OF
RESOLUTION OF REPETITIVE DEMANDS BY THE SUPERIOR
COURT OF JUSTICE

Fernando Goulart Rocha

Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC)

Doutor em Geografia Humana

E-mail: fernandogr@ifsc.edu.br

 <https://orcid.org/0000-0002-3039-6443>

 <http://lattes.cnpq.br/5970489631126191>

Resumo

O trabalho analisa a usucapião como um veículo de regularização fundiária a partir da análise de duas demandas repetitivas que discutiram a matéria. A pesquisa, de análise qualitativa e essencialmente documental, envolveu o estudo e consequente levantamento bibliográfico, jurisprudencial e doutrinário da legislação relacionada ao tema. A partir do julgamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre os casos repetitivos analisados, firmaram-se as seguintes teses: o reconhecimento da usucapião extraordinária, mediante o preenchimento dos requisitos específicos, não pode ser obstado em razão da área usucapienda ser inferior ao módulo estabelecido em lei municipal; e é cabível a aquisição de imóveis particulares por usucapião, ainda que esteja pendente o processo de regularização urbanística.

Palavras-chave: usucapião. regularização fundiária. jurisprudência.

Abstract

This work analyzes the action of adverse possession as a means to land title regularization based on the analysis of two repetitive demands that discussed the matter. This research, which is qualitative and essentially documental, involved the study and consequent bibliographical, jurisprudential and doctrinal survey of the legislation related to the subject. Based on the judgment of the Superior Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça - STJ) on repetitive cases analyzed, the following theses were established: the recognition of extraordinary adverse possession, upon fulfilling the specific requirements, cannot be obstructed due to the adverse possession area being less than the module established by municipal law; and the acquisition of private properties by adverse possession is possible, even if the urban regularization process is pending.

Keywords: adverse possession. land title regularization. case law.

INTRODUÇÃO

A cena é relativamente frequente: alguém põe à venda um terreno que, apesar da atratividade do preço, não permite a transferência do registro ao comprador. Na negociação, o vendedor minimiza a exigência, afirmando que dezenas de outras pessoas ali assentadas estão na mesma condição e que é possível obter o título de propriedade por meio do manejo de uma futura ação de usucapião. O vendedor prontifica-se, inclusive, em, sendo necessário, atuar no processo em favor do adquirente. A fim de endossar a promessa, lavra-se o contrato de compra e venda. A proposta é tentadora, sobretudo para quem tem pouco dinheiro e chance mínima de escolha, condição comum da maior parte da população brasileira. Na dúvida entre esquentar a cabeça ou realizar um sonho, a incerteza

sobre o futuro deixa o imediatismo falar mais alto: concretiza-se o feito e é realizada a venda. Tempos depois, o adquirente, já na posse do bem, busca regularizar o imóvel por meio da usucapião¹, dando início a sucessivos atos que, pela via judicial, se arrastarão até o pronunciamento da sentença.

Atenta a essa realidade do parcelamento do solo nas cidades brasileiras, a Constituição de 1988 e a Legislação Infraconstitucional ratificaram e expandiram as espécies de usucapião, como um instrumento de regularização fundiária, aos que detêm a posse e cumprem os requisitos legais. Do ponto de vista da política urbana, esse instrumento é reconhecido como imprescindível à garantia de direitos, pois, ainda que se reconheça que ele pode estimular o parcelamento irregular do solo, a titulação da propriedade proporciona inclusão e estabilidade social. Esse é o espírito do texto constitucional ao determinar que o imóvel urbano adequado às exigências do Plano Diretor (PD) e que assegura qualidade de vida, justiça social e o desenvolvimento econômico cumpre sua função social². Contudo, críticas ao instituto da usucapião sugerem que a declaração de propriedade através dela não deveria ignorar as políticas urbanas, na medida em que a regularização urbanística envolve custos elevados. Não por menos, para Grostein (2001, p. 18), a titulação individual imobiliária é insuficiente para a solução dos problemas decorrentes da urbanização precária, uma vez que a integração efetiva da cidade “requer, em regra, investimentos

1 Este trabalho adota o gênero feminino para o instituto, seguindo a grafia dada pelo Código Civil de 2002.

2 Art. 39 da Lei nº 10.257/01.

públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos”.

A fim de tratar dos contornos jurídicos da polêmica entre regularização fundiária e planificação urbana, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) afetou, em sede de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)³, dois recursos que versavam sobre o assunto. O primeiro discutiu se o reconhecimento da usucapião extraordinária poderia ser prejudicado se a área usucapienda fosse inferior ao módulo de parcelamento, enquanto o segundo tratou do cabimento de ação de usucapião de bem imóvel por sujeito particular desprovido de registro e inserido em loteamento não autorizado e nem regularizado pelo Poder Público. O julgamento dos recursos propunha responder, em linhas gerais, se era possível restringir a declaração de propriedade por meio da usucapião quando o reconhecimento de tal direito se contrapusesse, em tese, aos planos locais de desenvolvimento urbano.

No escopo dessa discussão, os objetivos deste presente trabalho são: contextualizar a usucapião como instrumento de regularização fundiária; avaliar o instituto da usucapião frente às diretrizes da política urbana; e apresentar o teor dos temas 985 e 1.025 e as teses firmadas a partir do julgamento dos recursos afetados. O trabalho envolveu o levantamento bibliográfico, jurisprudencial e doutrinário e o estudo da legislação relacionada ao tema. De modo

3 O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é um incidente processual que pode ser instaurado pelas partes, pelo próprio juiz da causa principal, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública sempre que for verificada a repetição de determinada controvérsia de direito em vários processos e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica pela multiplicidade de decisões diferentes sobre o mesmo assunto (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

a sistematizar as ideias que embasam o texto, o artigo está dividido em três partes: de início, recuperam-se os fundamentos do instituto jurídico da usucapião e as modalidades previstas no ordenamento jurídico nacional; no momento seguinte, apresenta-se o teor dos temas 985 e 1.025; por último, expõem-se as teses firmadas pelo STJ sobre a questão.

INSTITUTO DA USUCAPIÃO

Regulado desde a Lei das XII Tábuas⁴, o instituto da usucapião assentou-se no Direito Romano, definido como modo de aquisição de propriedade decorrente da posse. A transladação de posse em propriedade justificou-se inicialmente pelo interesse dos romanos em resolver as incertezas sobre domínios, bastando alguém demonstrar a posse ininterrupta de um bem por dois anos para que tivesse a propriedade reconhecida. Ao final da República, houve o aperfeiçoamento do instituto, prevendo novos requisitos à verificação da posse: a coisa deveria ser hábil de domínio⁵; deveria haver a intenção de quem a detém em tê-la como própria; deveria ostentar o possuidor justo título ou justa causa e deveria ser constatado o decurso de tempo e a boa-fé (Marky, 2014). Durante o Governo de Justiniano, durante o Império Bizantino, o instituto recebeu

4 O conteúdo original da Lei das XII Tábuas, elaborada provavelmente no ano 450 a. C., não nos é conhecido. No entanto, é considerado o documento de maior importância do Direito Antigo e teve origem nas reivindicações jurídicas dos plebeus (Santos, 2013).

5 Excluindo-se as coisas fora do comércio: os terrenos provinciais, a coisa roubada e a obtida por violência.

contornos mais amplos ao unificar-se o conceito de usucapião ao de exceção do domínio, que protegia o titular da posse contra a reivindicação de terceiros. Justiniano estabeleceu ainda novos prazos para a usucapião: três anos para coisas móveis e dez ou vinte anos para coisas imóveis (Rodrigues, 2014).

No Direito Ocidental Moderno, o instituto da usucapião foi incorporado primeiramente pelo Código Napoleônico e depois pelo Direito Lusitano. No Brasil, as reminiscências do instituto remontam à segunda metade do século XVIII, quando se estabeleceu a prescrição aquisitiva como requisito para o domínio de terras públicas. Entretanto, foi somente com o Código Civil de 1916 que o instituto foi definitivamente inserido no ordenamento jurídico nacional, ao ser consignado como forma originária de aquisição da propriedade. A partir de 1988, com assento constitucional e regulado por diferentes dispositivos da legislação infraconstitucional, o instituto foi alçado à instrumento da política urbana.

Atualmente, no ordenamento jurídico pátrio, estão presentes e convivem as espécies de usucapião: extraordinária, ordinária, especial rural, indígena, familiar, especial urbana e administrativa. A usucapião extraordinária, prevista no art. 1.238⁶ do Código Civil de 2002, é aquela que tem como requisitos a posse ininterrupta sobre o imóvel por quinze anos (reduzidos a dez se o titular da

6 Art. 1.238: Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo (Brasil, 2002).

posse houver estabelecido moradia habitual e realizado obras ou serviços de caráter produtivo no imóvel), a pacificidade (ausência de oposição do proprietário) e a ostentação de justo título e boa-fé. A usucapião ordinária, por sua vez, encontra-se disciplinada no art. 1.242⁷ do Código, distinguindo-se da usucapião extraordinária por reivindicar dez anos como o prazo máximo de posse mansa e ininterrupta, reduzida a cinco anos se o imóvel tiver sido adquirido onerosamente. Já a usucapião indígena, regulamentada pelo art. 33 da Lei nº 6.001/73 do Estatuto do Índio⁸, estabelece que a aquisição da propriedade da terra de até 50 hectares será efetivada caso o indígena, integrado ou não, a ocupe como própria pelo prazo de dez anos ininterruptos. ⁹Em outro giro, a usucapião familiar, também denominada usucapião especial urbana por abandono do

7 Art. 1.242: 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 (Brasil, 2002).

8 Lei que regula a situação jurídica dos indígenas ou silvícolas e das comunidades indígenas e que tem como propósito preservar a cultura desse grupo e integrá-lo, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

9 Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (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.

§ 1º O direito previsto no *caput* não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez (Brasil, 2002).

lar, está disciplinada no art. 1.240-A do Código Civil e prevê que o cônjuge ou companheiro que permanece na posse, sem oposição, pelo prazo mínimo de dois anos, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, adquire a propriedade do imóvel.

Já as espécies de usucapião restantes, por força constitucional, voltam-se particularmente à promoção da regularização fundiária: a usucapião especial rural, para imóveis de até 50 hectares, requer a inexistência de outro imóvel em nome do possuidor e a utilização da área para moradia. A usucapião especial urbana, por sua vez, subdivide-se nas modalidades individual e coletiva: são requisitos, para a primeira, que o imóvel urbano seja utilizado para fins de moradia e tenha até 250 m², que inexistam outros imóveis em nome do titular e que não tenha sido declarada a propriedade anteriormente¹⁰. Cumpridas as exigências, o título de domínio ou a concessão de uso serão conferidos ao sujeito, independentemente do estado civil¹¹. Quanto à modalidade coletiva, a lei prevê como condições que os núcleos urbanos sejam constituídos informalmente há pelo menos cinco anos¹², que seja impossível o fracionamento do imóvel em unidades, com área igual ou superior a 250m², e que os requerentes não sejam proprietários de outro

10 Art. 9º da Lei 10.257/2001: Aquele que possuir como sua área ou edificação 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 (Brasil, 2001).

11 A modalidade está igualmente prevista no art. 1.240 do Código Civil.

12 Parcelamentos não reconhecidos pelo Poder Público.

imóvel urbano ou rural¹³. Para o cumprimento do prazo, o dispositivo faculta a aquisição do imóvel por meio da transferência da posse, enquanto a sentença que a declara serve como meio eficaz para assento notarial.

De acordo com Greco (2008), as modalidades de usucapião urbana visam à regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Para tanto, a competência dos municípios em planejar e controlar o uso do solo urbano não afasta a responsabilidade de cada um de garantir o direito à propriedade. A fim de reforçar a efetividade desse direito, o reconhecimento administrativo da usucapião coloca-se como um dos instrumentos a serem implementados pelo Estado.

A modalidade administrativa, por sua vez, tem por objetivo a regularização fundiária de imóveis em áreas de interesse social. A modalidade caracteriza-se como desdobramento da usucapião especial urbana, mas se distingue dela ao dispensar exigências relativas à dimensão de áreas destinadas ao uso público e à observação de critérios urbanísticos e edílios para o parcelamento¹⁴. Ao mesmo tempo, esse tipo de usucapião inovou ao prever a legitima-

13 Art. 10 da Lei n. 10.257/2001: 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 rural (Redação dada ao art. 10 do Estatuto da Cidade pela lei nº 13.465 de 2017) (Brasil, 2001).

14 Art. 3º, § 1º da Lei n. 13.465/17: Para fins da Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios (Brasil, 2017).

ção da posse, ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento da posse conversível em aquisição de direito real de propriedade¹⁵. A legitimação identifica os ocupantes do imóvel, o tempo e a natureza da posse. Após cinco anos da concessão do título, se atendidos os requisitos para a usucapião especial, a posse é automaticamente convertida em título de propriedade¹⁶.

Em relação à usucapião precedida da legitimação administrativa da posse, Chalhub (2014) destaca que o instituto simplifica os trâmites burocráticos e possibilita a transferência de grupos marginalizados para o mundo jus-urbanístico. No contexto da lei que o instituiu, a modalidade busca afastar barreiras que dificultam a regularização fundiária em assentamentos populares e desonerar o processo de titulação imobiliária. Nessa perspectiva, “a desjudicialização da usucapião é uma inovação que atende à priorização constitucional da função social da propriedade, é inerente ao princípio da socialidade e dá efeito prático à natureza social da posse” (Chalhub, 2014, p. 264).

15 Art. 11, VI da Lei n. 13.465/17 (Brasil, 2017).

16 Art. 26 da Lei n. 13.465/2017 (Brasil, 2017).

USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS TEMAS 985 E 1025 DECORRENTES DE RECURSOS AFETADOS EM IRDR PELO STJ

O caso trazido nos autos do tema 985¹⁷ discutiu a possibilidade da parte autora ser declarada proprietária de terreno urbano em virtude da posse mansa, pacífica e ininterrupta pelo período de 37 anos. O pedido foi julgado procedente pelo juízo de primeira instância, mas houve interposição de recursos pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), que rogou pela impossibilidade da usucapião sob o argumento de que o terreno possuía área inferior ao módulo de parcelamento e não atendia às exigências da legislação urbanística local. Em sede recursal, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) negou provimento à apelação por entender que o fato do imóvel ter área menor do que o módulo de parcelamento não impedia o processamento da ação, tratando-se de mera irregularidade administrativa. Irresignado, o órgão ministerial interpôs um novo recurso, apontando violação de artigos de lei que, na sua percepção, sustentavam a impossibilidade da declaração de propriedade do imóvel. No julgamento do recurso pelo STJ, os ministros entenderam, porém, que os argumentos trazidos pelo MPSC não se coadunam aos mandamentos constitu-

17 Recurso afetado: REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 3 dez. 2020. Data da publicação no DJE: 5 abr. 2021.

cionais relativos à matéria, os quais preceituam que a função social da propriedade se cumpre mediante a concessão da titularidade àqueles que efetivamente ostentam a posse.

De acordo com os ministros da Corte, essa é a vontade das diversas modalidades de usucapião decorrentes do atual texto constitucional: o reconhecimento da propriedade como instrumento de acesso à terra e uma posição ativa dos municípios em consolidar políticas de melhoria das condições de vida dos seus habitantes. Nas palavras do Ministro Luis Felipe Salomão, embora não seja inconstitucional a lei municipal fixar módulo urbano de parcelamento, a medida não pode ser impedimento para a aquisição do direito de propriedade pelo particular de área menor ao módulo quando a municipalidade não questiona a aquisição no prazo legal. Ademais, o parcelamento do solo e as normas de edificações são providências que visam assegurar a função social da cidade, enquanto a usucapião tem por finalidade a regularização da posse e o cumprimento da função social da propriedade. Nesses termos, o fato do imóvel estar localizado em loteamento irregular, sem registro imobiliário, não pode constituir óbice para a usucapião, pois a jurisprudência é firme por impor aos municípios o poder-dever de regularização de loteamentos irregulares, e, se o Estado deixou de agir no momento oportuno a fim de evitar o parcelamento em desconformidade com os requisitos urbanísticos, cabe a ele criar as condições para sanar os problemas decorrentes da sua conduta omissiva¹⁸. No mesmo sentido, manifestou-se a 3ª Câmara Cível do TJSC:

18 REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. 2ª Seção/STJ. DJE: 12 dez. 2017.

(...) se até então o Município não se insurgiu contra a situação do terreno em questão, inclusive cobrando do apelado o imposto pertinente, não há como se dar respaldo à tese Ministerial *a quo*, lembrando, inclusive, que tal fiscalização também lhe compete. Porém, se ambos os entes não tomaram as medidas cabíveis e deixaram no decorrer dos anos a situação se estabelecer, não pode a parte que não deu causa à irregularidade sofrer prejuízo neste momento (TJSC, Apelação Cível n. 12015.054167-4, de Garopaba. Relator: Juiz Saul Steil. 3ª Câmara de Direito Cível, j. 26-01-2016).

Por outro lado, convém lembrar que a usucapião depende do cumprimento de rol taxativo de requisitos, não de outros requisitos que a lei não regula. Nessa linha, bem pontuou a 3ª Câmara do TJSC ao afirmar que “acolhida a pretensão de considerar o módulo de parcelamento como condição, o Poder Público estaria elegendo um requisito não previsto na legislação federal para a aquisição da propriedade pela usucapião”¹⁹. No mesmo sentido, o Ministro Luís Felipe Salomão destacou, em seu voto, que, enfrentando matéria semelhante, a 3ª Turma do STJ já havia firmado entendimento de que “o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos para a área em que está situado o imóvel”²⁰.

19 Esp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, 2ª Seção/STJ. DJE: 12 dez. 2017, p. 6.

20 REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, 2ª Seção/STJ. DJE: 12 dez. 2017, p. 6.

Em nosso entender, acertada a posição das duas Cortes, pois os requisitos para a usucapião devem estar restritos aos expressos na legislação de regência, sob o risco de desvirtuar o sentido de positivação do instituto, embora se reconheça a pertinência do módulo mínimo de parcelamento a fim do controle sobre o uso e a ocupação do espaço público²¹. Decorre daí a proposição do MPSC pela concessão do domínio da área restrita ao direito de uso e ocupação do solo e a não declaração da propriedade aos postulantes.

Em paralelo ao tema 985, o tema 1.025²² discutiu a possibilidade de usucapião de imóveis localizados em área particular do Setor Tradicional de Planaltina, cidade satélite do Distrito Federal, que, embora parcelados há mais de 50 anos, não foram regularizados pelo Estado. A controvérsia estava ancorada no fato de que, para o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) e para o Governo do Distrito Federal, a regularização de tais imóveis não seria possível, pois a usucapião provocaria a usurpação da função de planejamento e regularização urbanística do Distrito Federal. No entendimento do *parquet*²³, “a indivisibilidade do registro imobiliário e a falta de regularização do loteamento constitui empecilho material ao reconhecimento da usucapião, de modo

21 Art. 6º, IX da Lei Complementar n. 1.463/10 (Garopaba, 2010).

22 Recurso afetado: REsp. n. 1.818.564/DF. Rel. Ministro Moura Ribeiro. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 9 jun. 2021. Data da publicação no DJE: 3 ago. 2021.

23 Termo jurídico muito empregado em petições como sinônimo de Ministério Público ou de algum dos seus membros (Gonçalves, 2006)..

que a sentença, mesmo que favorável, não poderia ser levada a registro”²⁴.

Para o magistrado de primeiro grau, porém, “a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, podendo ser declarada independentemente de prévia existência de matrícula ou registro”²⁵. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) julgou plenamente possível a individualização dos imóveis e a admissão das ações de usucapião ao constatar que o loteamento, embora não autorizado nem regularizado, desfrutava de infraestrutura, além de que a declaração de propriedade não impediria a implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Para melhor entendimento do problema, cabe recuperar a discussão²⁶: a área em que está estabelecido o loteamento foi adquirida pelo município de Planaltina em 1932, em permuta com a Igreja Matriz de São Sebastião. Tempos depois, o município passou a lotear o Setor Tradicional, alienando lotes a particulares e expedindo alvarás de concessão de uso. Ocorreu que o Setor Tradicional foi desapropriado com a mudança da capital para Brasília, sendo alguns dos alvarás levados a registro em cartórios do Distrito Federal, enquanto outros, não registrados, restaram como bens

24 Recurso afetado: REsp. n. 1.818.564/DF. Rel. Ministro Moura Ribeiro. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 9 jun. 2021. Data da publicação no DJE: 3 ago. 2021. p. 4.

25 *Idem*, p. 2

26 REsp. n. 1.818.564/DF. Rel. Ministro Moura Ribeiro. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 9 jun. 2021. Data da publicação no DJE: 3 ago. 2021.

dominicais²⁷ da cidade. Apesar disso, a Administração Regional de Planaltina vinha expedindo certidões de regularização desses imóveis, individualizando-os e atestando suas confrontações a fim de não causar prejuízos aos adquirentes.

Para o TJDF, a medida adotada pela Administração Regional foi oportuna, pois a ausência de registro imobiliário e a falta de autorização para implantação do loteamento não poderiam ser empregados como defesa pelo Ministério Público e pelo Governo do Distrito Federal. Para o Tribunal, dada as condições que antecederam a mudança da Capital Federal, era despropositado impedir o reconhecimento da propriedade aos titulares, pelo fato da área não atender aos requisitos do atual plano urbanístico e da Lei Orgânica do Distrito Federal. Portanto, exigir a adequação do loteamento como pré-requisito à usucapião seria transferir a responsabilidade de regularização do loteamento aos ocupantes, esquivando o Poder Público de responder pela sua inércia. Ademais, para a Corte, a sentença de usucapião não trata de condicionar uma atuação da Administração Pública, haja vista sua eficácia meramente declaratória. Desse modo, “o provimento exarado visava apenas reconhecer o direito àqueles que, pelo decurso do tempo e pela posse incontestada e ininterrupta, fazem jus à aquisição da propriedade”²⁸.

27 Bens propriamente imobiliários, isto é, os bens imóveis, sobre os quais incidem duas espécies de domínio: o direto (de senhor) e o útil (de possuidor). Mas, por extensão, também se designam pela mesma expressão os bens móveis, sobre os quais também incidem os direitos de seu proprietário, direitos que são diretos e direitos que são úteis, tal como ocorre nos imóveis (CNMP, 2023).

28 Acórdão do IRDR n. 1141204. Relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização. Data do julgamento: 29 out. 2018. Publicação no DJe: 5 dez. 2018, p. 21.

Assim, como destacado pelo Desembargador Sérgio Rocha na apreciação do recurso:

Não podemos aqui criar empecilhos e requisitos novos que não estão na lei. Essa gente está nessa área há mais de meio século e a área é privada. Eles têm o direito constitucional e infraconstitucional de usucapir essa área. Se o Poder Público deixou que se construísse uma cidade ali, agora vai lá e faz a urbanização da forma que puder e conseguir, desapropria, ajeita aqui e ali. O que não se pode fazer é revogar o Código Civil, desconsiderar a Constituição Federal e a realidade social e inventar requisitos à usucapião (TJDFT, Acórdão do IRDR n. 1141204. Relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização, j. 29-10-2018, DJe 5 dez. 2018, p. 44).

Nesse sentido, para o TJDFT, em consonância com as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade²⁹, o esperado em relação à Administração seria o de incentivar e promover a regularização fundiária em áreas de ocupação irregular ou clandestina. Para tanto, a aplicação da usucapião administrativa seria a medida adequada, servindo inclusive a certidão de regularização dos imóveis expedido como documento hábil para instrução do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, o instituto da usucapião recebeu expressa previsão constitucional como instrumento da política urbana, e as diversas modalidades do instituto foram definidas com o objetivo de garantir o

29 Lei que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

acesso à moradia e consequentemente assegurar a função social da propriedade para os cidadãos brasileiros. Para tanto, depende-se de diplomas legais, como o Estatuto da Cidade e a Lei n. 12.424/2011, as modalidades de usucapião inclinadas à assistência da população mais vulnerável e em favor da regularização fundiária.

No entanto, apesar desse cenário aparentemente favorável, a obtenção do título de propriedade por meio da ação de usucapião está longe de ser a via menos embaraçosa com vistas à regularização fundiária. Apesar de não se pretender que o instrumento em questão sirva para dar legitimidade a negócios em que uma ou ambas as partes agem de má-fé, acreditando que o Poder Judiciário acobertará as ilicitudes ou impropriedades do acordo, o sentido diametralmente oposto é injustificável. Nesse sentido, é impossível deixar de notar situações consolidadas e áreas ocupadas sem ação inibitória do Estado: a adoção de critérios à parte dos estabelecidos em lei para a declaração de propriedade ao titular da posse é impeditivo desarrazoado à regularização imobiliária urbana. A fim de superar tal obstáculo, o STJ firmou as seguintes teses no julgamento dos repetitivos aqui tratados, sendo esses: “o reconhecimento da usucapião extraordinária, mediante o preenchimento dos requisitos específicos, não pode ser obstado em razão de a área usucapienda ser inferior ao módulo estabelecido em lei municipal”³⁰ (Tema 985); e “é cabível a aquisição de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, por usucapião,

30 REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 03 dez. 2020. Data da publicação no DJE: 05 abr. 2021.

ainda que pendente o processo de regularização urbanística”³¹
(Tema 1.025).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ProAfr no REsp. n. 1.818.564/DF*. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: não consta. Relator: Ministro Moura Ribeiro, 2 seção, recurso especial afetado ao rito dos repetitivos na seção virtual de 25 set. 2019 a 1 out. 2019. DJe 4 out. 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901635267&dt_publicacao=04/10/2019. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ProAfr no REsp. n. 1.667.843/SC*. Recorrente: Ministério Público de Santa Catarina. Recorridos: C. de O. e outros. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão, 2 seção, recurso especial afetado ao rito dos repetitivos na seção virtual de 29 nov. 2017 a 5 dez. 2017. DJe 12 dez. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/531298455/inteiro-teor-531298458>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011*. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

31 REsp. n. 1.818.564/DF. Rel. Ministro Moura Ribeiro. 2ª Seção/STJ. Data do julgamento: 9 jun. 2021. Data da publicação no DJE: 3 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.

CHALHUB, M. N. Usucapião administrativa. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 233-274, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/10973/8683>. Acesso em: 29 dez. 2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *O que são incidentes?* Brasília, DF: CNJ, c2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/demandas-repetitivas/o-que-sao-incidentes/#:~:text=O%20Incidente%20de%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20risco%20de%20ofensa%20%C3%A0>. Acesso em: 8 jan. 2024.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. *Bens dominiais*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8208-bens-dominiais>. Acesso em: 8 jan. 2024.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Apelação Cível n. 0706593-85.2017.8.07.0018*. Apelantes: J. R. B. e outros. Apelado: Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e outros. Relatora: Des. Carmelita Brasil, 2ª Turma Cível, julgado em 15 maio 2019, PJe 24 maio 2019. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 12 out. 2020.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, Tribunal de Justiça. *Acórdão do IRDR n. 1141204*. Requerido: Não há. Requerente: Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Relatora: Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização, j. 29-10-2018, DJe 5 dez. 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>

consultas/gerenciamento-de-precedentes/irdr/irdr-8-merito.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

GAROPABA. Lei complementar nº 1463, de 29 de outubro de 2010. Institui o Plano Diretor Municipal, estabelece objetivos, diretrizes e instrumentos para as ações de planejamento do município de Garopaba e dá outras providências. Garopaba: Câmara Municipal, [2010]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/garopaba/lei-complementar/2010/147/1463/lei-complementar-n-1463-2010-institui-o-plano-diretor-municipal-estabelece-objetivos-diretrizes-e-instrumentos-para-as-acoes-de-planejamento-no-municipio-de-garopaba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 dez. 2023.

GONÇALVES, M. V. R. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.

GRECO, L. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 4-19, 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/23718/16747>. Acesso em: 29 dez. 2023.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, jan. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 nov. 2020.

MARKY, T. *Curso elementar de Direito Romano*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, R. J. *Da usucapião: origens, evolução histórica e sua função social no ordenamento jurídico brasileiro no século XXI*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente, Centro Universitário de Anápolis – Unievangélica, Anápolis, 2014. Disponível em: <http://www.unievangelica.edu.br/files/images/DISSERTAÇÃO%20RIVALDO.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 12015.054167-4*. Apelante: Ministério Público de Santa Catarina. Apelados: C. de O. e L. J. A. de O. Relator: Des. Saul Steil, julgado em 26 jan. 2016. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 23 nov. 2020.

SANTOS, M. S. A. Responsabilidade Civil Extracontratual no Direito Romano: Análise Comparativa Entre os Requisitos Exigidos Pelos Romanos e os Elementos de Responsabilidade Civil Atualmente Existentes. *Direito em Ação*: Revista do Curso de Direito da UCB, Brasília, v. 10, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDA/article/view/5082>. Acesso em: 18 dez. 2023.