



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
PÚBLICA E O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA DIGNA

Isabella Sabrine Inácio Aiva

Rio de Janeiro  
2024

ISABELLA SABRINE INÁCIO AIVA

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
PÚBLICA E O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA DIGNA

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Bruno Magalhães de Mattos

Coorientadora:

Prof.<sup>a</sup> Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro  
2024

ISABELLA SABRINE INÁCIO AIVA

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
PÚBLICA E O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA DIGNA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de  
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de  
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024. Grau atribuído: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Prof. Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do Rio  
de Janeiro-EMERJ

\_\_\_\_\_

Convidado: Prof. Thiago Ferreira Cardoso Neves - Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro-EMERJ

\_\_\_\_\_

Orientador: Prof. Bruno Magalhães de Mattos – Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro-EMERJ

\_\_\_\_\_

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

"O futuro pertence àqueles que acreditam na beleza de seus sonhos."  
Autor desconhecido

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela força e pelas bênçãos ao longo desta trajetória.

À professora e coorientadora Mônica Cavaliere Fetzner Areal, pela paciência e dedicação ao longo do trabalho.

Ao professor e orientador Bruno Mattos, por sua dedicação e apoio.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, por contribuir para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional, oferecendo uma formação sólida que ampliou minha visão crítica.

Aos meus pais, Henrique Aiva e Inês Aiva, pelo amor incondicional, apoio e dedicação infalíveis.

Ao Daniel Scalercio, por todo amor, compreensão, incentivo e parceria nesses anos.

Ao Lucas Alves, por toda amizade e apoio.

À minha falecida avó, Vilma Aiva, por ter me ensinado a ler, pela dedicação e incentivo. Saudades eternas.

## **SÍNTESE**

Esta monografia discorre acerca da viabilidade da possibilidade da usucapião de bens públicos no ordenamento legal brasileiro, destacando seus principais aspectos, controvérsias e sua importância para a regularização fundiária. O presente estudo ressalta que a usucapião, ao permitir a aquisição da propriedade por meio do exercício da posse de um bem de forma prolongada, firma uma opção eficaz para a mitigação do déficit habitacional e da exclusão das camadas menos favorecidas, exacerbada pela especulação imobiliária. Ademais, a monografia também aborda especificamente a possibilidade da usucapião de terras devolutas e suas implicações jurídicas e sociais. O presente trabalho defende que a usucapião é uma ferramenta que amplia o acesso à moradia e promove uma cidade mais democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Usucapião; Bem público; Propriedade; Moradia; Função social da propriedade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>1. A APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>11</b>
1.1. BREVE ANÁLISE HISTÓRICO – JURÍDICA SOBRE O INSTITUTO DA USUCAPIÃO.....	11
1.2. UM ESTUDO SOBRE O CONCEITO DA USUCAPIÃO E SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS.....	17
1.3 AS MODALIDADES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	22
1.4. A AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELA USUCAPIÃO E A SEU PAPEL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	30
<b>2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PILAR DE DESENVOLVIMENTO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA .....</b>	<b>35</b>
2.1. BREVE ANÁLISE HISTÓRICA – JURÍDICA SOBRE O ACESSO À MORADIA NO BRASIL.....	35
2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA.....	40
2.3. DELINEANDO A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE: ENTRE A NATUREZA JURÍDICA E O IMPACTO NA COLETIVIDADE .....	46
2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRESSUPOSTO PARA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELA USUCAPIÃO.....	50
<b>3. A POSSIBILIDADE DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE BENS PÚBLICOS ATRAVÉS DA USUCAPIÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO AO ACESSO À MORADIA DIGNA .....</b>	<b>53</b>
3.1. NOÇÕES GERAIS DE BENS PÚBLICOS.....	54
3.2. A PROPRIEDADE PÚBLICA: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A AFETAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS.....	59
3.3. TERRAS DEVOLUTAS: UM ESTUDO SOBRE ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES SOCIAIS. ....	64
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>72</b>

## SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AgRg – Agravo Regimental AgRg no Ag – Agravo Regimental no Agravo  
AI – Ato Institucional  
Art. – Artigo CAC – Compromisso de Ajustamento de Conduta  
CCR – Câmara de Coordenação e Revisão  
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público CPP – Código de Processo Penal  
DJe – Diário da Justiça Eletrônico  
Dr. – Doutor  
Ex-Min. – Ex-Ministro  
CSMP – Conselho Superior do Ministério Público  
GPGJ – Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça (MPRJ)  
HC – Habeas Corpus  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
LC – Lei Complementar  
LOMPU – Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/93)  
LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93)  
Min. – Ministro MP – Ministério Público  
MPF – Ministério Público Federal  
MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro N. –  
Número OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OECPJ – Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça (MPRJ) P. – Página PEC –  
Proposta de Emenda à Constituição  
RE – Recurso Extraordinário  
Red. – Redator  
Rel. – Relator  
Res. – Resolução  
Resp – Recurso Especial  
RHC – Recurso Ordinário em Habeas Corpus  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
SV – Súmula Vinculante  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta  
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais  
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
TRF – Tribunal Regional Federal

## INTRODUÇÃO

A usucapião é um mecanismo jurídico de significativa importância no sistema legal brasileiro, sendo crucial para a regularização de situações de posse de fato. Em outras palavras, ela permite a aquisição da propriedade por meio do uso prolongado da posse. Dessa forma, a usucapião contribui para o acesso à moradia digna. No entanto, o tema ainda gera receio em parte da população, devido à associação, no imaginário coletivo, com a ideia de invasão.

O primeiro capítulo deste estudo aborda o histórico do instituto da usucapião, bem como seus conceitos jurídicos e suas diferentes modalidades. Ao final, o capítulo explora o papel e a importância da usucapião na regularização fundiária.

Já o segundo capítulo foca na função social da propriedade, destacando sua importância para garantir o direito à moradia e para a concretização do princípio da dignidade humana. Esse capítulo diferencia a função social da propriedade da função social da posse, além de apresentar um panorama histórico sobre o direito à moradia e à propriedade, com o intuito de elucidar a construção do princípio da função social da propriedade. A relevância desse princípio para a promoção de uma sociedade mais justa também é aprofundada.

No terceiro capítulo, são discutidas questões específicas sobre a usucapião de bens públicos, incluindo a definição e características desses bens. O capítulo realiza uma análise crítica sobre a desafetação de bens públicos e sua adequação ao princípio do interesse coletivo, focando também nas terras devolutas e suas particularidades. Embora a Constituição Federal de 1988 proíba a aquisição de bens públicos via usucapião, essa temática permanece controversa, com defensores e críticos. Nesse sentido, o capítulo avalia a aplicação do interesse coletivo nos casos de bens desafetados ocupados por particulares, destacando a importância da propriedade pública para o bem-estar social, mesmo quando esses bens são utilizados para moradia por terceiros.

Por fim, o terceiro capítulo discute a possibilidade de permitir a usucapião de bens públicos, argumentando que tal medida poderia beneficiar a coletividade ao dar um destino mais útil a bens públicos abandonados. Sugere-se, assim, uma reforma legislativa que estabeleça critérios específicos para a aquisição de bens públicos por meio da usucapião.

O presente trabalho é desenvolvido por meio de análise bibliográfica, com o objetivo de revelar, mediante uma revisão qualitativa da literatura, como a usucapião é um excelente instrumento para fins de regularização agrária e que sua incidência poderia ser ampliada para fins de moradia por meio de mudanças legislativas para abranger imóveis públicos desafetados

ao serviço público. Para isso, a abordagem desta pesquisa jurídica é qualitativa, baseada na revisão de literatura pertinente à temática em foco, sem o uso de dados empíricos.

## 1. A APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A usucapião é um instituto antigo tanto no contexto histórico-jurídico mundial como especificamente no contexto histórico-jurídico brasileiro. Contudo, a usucapião ainda é um instrumento jurídico que, por romper com a lógica do ordenamento civil para aquisição de direitos e obrigações, é encarado com certa desconfiança pela sociedade.

Por conseguinte, inicialmente, este capítulo pretende demonstrar que a usucapião é um instrumento confiável e versátil por meio do estudo de seu histórico, conceito, características e modalidades, para então, ao final deste capítulo, demonstrar que a usucapião já é utilizada para fins de regularização fundiária e para questões de pacificação de questões referentes à terra no Brasil. Portanto, em suma, o primeiro capítulo do presente trabalho pretende demonstrar que o instituto da usucapião merece mais abrangência no ordenamento jurídico brasileiro.

### 1.1 BREVE ANÁLISE HISTÓRICO – JURÍDICA SOBRE O INSTITUTO DA USUCAPIÃO

Lenine Nequete<sup>1</sup> aponta raízes muito antigas e profundas para a usucapião, pois compreende que a primeira citação dos requisitos necessários para tal modalidade de aquisição de propriedade ocorreu no Livro de Juízes, capítulo 11, versículo 26, da Bíblia. Assim, nessa passagem da Bíblia, Jefé, personagem do Antigo Testamento, menciona a questão do tempo a favor dos hebreus em relação aos amonitas, destacando que os israelitas habitavam Hesom e Aroer há mais de duzentos anos, sem qualquer contestação: "Durante trezentos anos, o povo de Israel viveu em Hesom, Aroer e nas cidades vizinhas, bem como nas outras localidades próximas ao rio Arnom. Por que, durante todo esse período, vocês não recuperaram essas cidades?"<sup>2</sup>. Além disso, o autor também aponta que a usucapião é citada na obra *A República*, de Platão, e, por isso, teria origens gregas<sup>3</sup>.

A usucapião possui raízes sólidas no Direito Romano, sendo consagrada com a Lei das XII Tábuas, que trazia uma modalidade de aquisição de propriedade de bens móveis ou imóveis pela posse durante o lapso temporal de um ano para bem móvel e dois anos para bem imóvel,

---

<sup>1</sup> NEQUETE, Lenine. *Da prescrição aquisitiva: usucapião*. 2. ed., Porto Alegre: Sulina, 1981, p. 216.

<sup>2</sup> SBB. *Bíblia Sagrada*. Nova Tradução na Linguagem de Hoje. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2009, p. 239.

<sup>3</sup> NEQUETE, *op. cit.*, p.216.

tal modalidade era chamada *usucapio*<sup>4</sup>. Além disso, o instrumento era reservado ao cidadão romano. De início era utilizado para ratificar vícios de legitimação do negócio, desde que presente a boa-fé, assegurando que o comprador, mesmo diante da incerteza gerada pela irregularidade do imóvel adquirido, pudesse garantir a propriedade do bem, isentando-se de qualquer questionamento sobre a transação.

A propriedade sempre desempenhou um papel significativo na vida em sociedade, o que levou ao surgimento de novas normas visando aumentar a segurança, limitar o alcance da usucapião e corrigir falhas existentes. Como resultado, foram criadas leis que proibiam a usucapião de bens furtados, impedindo que tanto o ladrão quanto o receptor pudessem adquirir legalmente a propriedade desses bens. Além disso, estabeleceu-se que objetos obtidos por meio de violência não poderiam ser usucapidos, e foi vedada a usucapião de servidões prediais.

Cerca de dois séculos após a Lei das XII Tábuas, foi introduzido outro instituto, chamado *praescriptio longis temporis*, que, ao contrário da usucapião, funcionava como uma defesa processual para o possuidor. Por exemplo, em uma ação reivindicatória, o possuidor poderia invocar a *praescriptio longis temporis* como meio de defesa. Uma das principais diferenças entre a *praescriptio longis temporis* e a usucapião estava nos prazos exigidos: enquanto a usucapião exigia um período de um a dois anos para aquisição de bens, a *praescriptio longis temporis* previa prazos mais longos, de dez a vinte anos, dependendo se os bens eram móveis ou imóveis.

O Imperador Romano Teodósio II decidiu que não seria mais possível ações para a retomada do bem a qualquer tempo, isto posto, o proprietário omissor durante o lapso temporal de trinta anos não teria mais direito de reivindicar a coisa contra o possuidor.<sup>5</sup> Dessa forma, a posse de um imóvel por três décadas era suficiente para extinguir qualquer ação do proprietário negligente ou de terceiros em relação à propriedade.

Posteriormente, a usucapião foi modificada por meio de uma compilação da lei chamada de *corpus iuris civilis*, realizada pelo imperador romano Justiniano, que alterou seu conceito, pois adicionou ao antigo conceito da usucapião a ideia de prescrição aquisitiva (*praescriptio longis temporis*). Assim, a partir desse marco histórico, a usucapião se torna uma

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Pinto. Usucapião – I. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. V. 76. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 149.

<sup>5</sup> MEIRA, Silvío. *Aquisição da propriedade pela usucapião*. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181652/000420293.pdf?sequence=3>. Acesso em: 22 maio 2023.

forma de aquisição da propriedade por meio da prescrição aquisitiva. Nesse sentido, Thomas Marky, em sua obra sobre o Direito Romano, assevera:

Justiniano remodelou o usucapião completamente. Fundiu o usucapião e a *praescriptio longi temporis* e modificou a *praescriptio longissimi temporis*. A *praescriptio longi temporis* transformou-se em modo de aquisição da propriedade, aplicável apenas aos imóveis. Exigia boa-fé e justo título, sendo o prazo de 10 anos *inter praesentes* e o de 20 anos *inter absentes*. A *usucapio* era o nome do modo de aquisição dos móveis, sujeita aos mesmos requisitos do período anterior, e seu prazo foi aumentado para 3 anos. A *praescriptio longissimi temporis*, por sua vez, passou a ser também um modo de aquisição da propriedade, pelo decurso do prazo de 30 anos, sem justo título, mas com boa-fé do possuidor.<sup>6</sup>

No contexto jurídico-histórico brasileiro, a Lei de Terras de 1850, promulgada por Dom Pedro II, é um marco quanto ao tema da usucapião,<sup>7</sup> pois estabeleceu critérios para a legitimação de posses em terras públicas ou particulares. Contudo, é importante informar que alguns desses critérios para aquisição de propriedade produziam obstáculos à aquisição de terras por imigrantes e pessoas alforriadas.

Inspirada pelo Direito Romano e pelo Código Civil português, a usucapião foi contemplada no período inicial da República no Brasil de maneira codificada. Dessa maneira, o Código Civil de 1916<sup>8</sup> previa duas modalidades da usucapião (usucapião ordinária e usucapião extraordinária) para aquisição da propriedade de bens móveis, semoventes e imóveis.

A modalidade da usucapião ordinária (*longi temporis praescriptio*) no Código Civil de 1916<sup>9</sup> previa a possibilidade de aquisição da propriedade tanto de bens imóveis como móveis e semoventes. Contudo, o lapso temporal para essa aquisição varia entre essas modalidades de bens. Para a aquisição de propriedade de bens móveis e semoventes, o lapso era de três anos e, para a aquisição da propriedade de bens imóveis, esse lapso variava entre dez e vinte anos. Assim, um prazo de dez anos era estipulado para aqueles que residiam na mesma comarca, enquanto para quem vivia em comarcas diferentes, o prazo estabelecido era de vinte anos. Adicionalmente, era necessário que o possuidor apresentasse um justo título e comprovasse boa-fé.

---

<sup>6</sup> MARKY, Thomas. *Curso elementar de Direito Romano*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 85

<sup>7</sup> BRASIL. Senado Federal. *Há 170 anos, Lei de Terras desprezou camponeses e oficializou apoio do Brasil aos latifúndios*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 1 abr. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei n. 3071, de 1º de janeiro de 1916*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 6 abr. 2023.

<sup>9</sup> *Ibid.*

A modalidade da usucapião extraordinária (*longissimi temporis praescriptio*) no Código Civil de 1916<sup>10</sup> previa um lapso temporal para aquisição da propriedade que variava entre trinta e quarenta anos. Diante disso, esse lapso variava conforme a existência ou não de justo título e boa-fé do possuidor. Caso o possuidor não reunisse o justo título e a boa-fé, o prazo era maior (quarenta anos). Por outro lado, se o possuidor reunisse o justo título e a boa-fé, o prazo era menor (trinta anos).

A usucapião de bens públicos passou por períodos de permissão e proibição, pois, inicialmente, a Lei de Terras (Lei n. 601 de 1850)<sup>11</sup> permitia que os possuidores de terras públicas organizassem a propriedade dessas terras. Além disso, o Código Civil de 1916 permitia a aquisição de bens públicos pela usucapião.

A autorização para a usucapião de bens públicos no Código Civil de 1916 estava fundamentada na premissa de que a ocupação contínua e não contestada de um bem público por um indivíduo poderia conferir-lhe o direito à propriedade. Nesse contexto, a boa-fé do ocupante desempenhava um papel crucial. Caso um particular detivesse um bem público com a convicção sincera de que esse bem era de sua posse legítima, a legislação admitia a possibilidade de reconhecimento dessa posse como válida após um período de tempo determinado. No entanto, é fundamental observar que havia uma preocupação em garantir que a ocupação não prejudicasse o interesse público nem interferisse na administração governamental do bem em questão.

A ideia de permitir a usucapião de bens públicos na legislação de 1916 refletia as crenças e os valores jurídicos prevalentes naquela época. A propriedade e seus direitos eram compreendidos em um contexto mais individualista, e a lei procurava estabelecer um meio para regularizar situações de fato que surgiam devido à ocupação prolongada de bens públicos por particulares.

Importante salientar que essa abordagem foi extirpada com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e com as alterações subsequentes na legislação. A partir desse período, a permissão para a usucapião de bens públicos foi restringida, de acordo com o princípio da função social da propriedade e a necessidade de salvaguardar os interesses públicos e coletivos.

Em resumo, no Código Civil de 1916, existia uma cláusula que permitia a usucapião de bens públicos, baseada na ocupação prolongada e na boa-fé do ocupante. Contudo, essa

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

concessão estava sujeita a critérios rigorosos e foi posteriormente revista e adaptada à luz das mudanças sociais e legais ocorridas nas décadas seguintes.

Contudo, o Decreto n. 2.785, de 31 de maio de 1933,<sup>12</sup> previu de forma cabal que os bens públicos eram insuscetíveis à aquisição por usucapião. Posteriormente, o entendimento mudou novamente.

A Constituição Federal de 1934<sup>13</sup> permitia a aquisição da propriedade de bens públicos rurais e bens privados rurais por meio da usucapião. Entretanto, em um retrocesso, essa disposição não foi seguida pelas leis seguintes. Em suma, ocorreu um cancelamento da previsão da usucapião em terras públicas rurais e uma manutenção da proibição da aquisição de bens públicos urbanos por meio da usucapião. Sob essa perspectiva, em 1963, foi editada pelo Supremo Tribunal Federal a Súmula n. 340, que proibia a aquisição de bens públicos por meio da usucapião<sup>14</sup>.

A Constituição Federal de 1934<sup>15</sup>, inspirada na Lei de Terras de 1850<sup>16</sup>, positivou uma outra modalidade da usucapião. Assim, trouxe em seu art. 125 a modalidade da usucapião rural que previa um lapso temporal para aquisição da propriedade em dez anos e sem a necessidade da existência de justo título e boa-fé. Essa modalidade possuía os seguintes requisitos: tornar o trecho de terra produtivo por seu trabalho, ter nele a sua morada e não ser proprietário rural ou urbano.

A Lei n. 2.437 de 1955 reduziu o lapso temporal para a aquisição da propriedade por meio da usucapião extraordinária (*longissimi temporis praescriptio*)<sup>17</sup>. Dessa maneira, o prazo para o possuidor que não reúne o justo título e a boa-fé foi reduzido de trinta anos para vinte anos, já nos casos em que o possuidor reúne o justo título e a boa-fé, o prazo foi reduzido de trinta anos para vinte anos. Semelhantemente, quanto ao tema da usucapião, as alterações legislativas posteriores limitaram-se a modificar prazos e metragens.

---

<sup>12</sup> BRASIL. *Decreto n. 22785, de 31 de maio de 1933*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22785.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1934, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal. *Súmula n. 340*. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319>. Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>15</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 13.

<sup>16</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 11.

<sup>17</sup>BRASIL. *Lei n. 2437, de 7 de março de 1955*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l2437.htm#:~:text=LEI%20No%202.437%2C%20DE%207%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201955.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,1%C2%BA%20Os%20arts](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2437.htm#:~:text=LEI%20No%202.437%2C%20DE%207%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201955.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,1%C2%BA%20Os%20arts). Acesso em: 21 maio 2023.

A Constituição Federal de 1988<sup>18</sup>, aderindo a um viés social, previu mais uma modalidade da usucapião. Assim, trouxe em seu artigo 183 a modalidade da usucapião moradia, que prevê um lapso temporal para aquisição da propriedade em cinco anos e sem a necessidade da existência de justo título e boa-fé. Essa modalidade impõe que o imóvel seja empregado para a moradia. Além disso, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (art.68 do ADCT)<sup>19</sup>, há a previsão de outra modalidade da usucapião direcionada aos quilombolas.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)<sup>20</sup> trouxe, de maneira geral, uma nova perspectiva para o direito à terra urbanizada no Brasil, promovendo sua democratização. Nesse contexto, introduziu um novo tipo de usucapião: a usucapião coletiva, conforme o art. 10 da mesma lei<sup>21</sup>.

O Código Civil de 2002, em suma, exibiu a modalidade da usucapião tabular (art. 1242 do CC/02)<sup>22</sup>, que determina a possibilidade de aquisição de imóvel desde que adquirido onerosamente e que tenha o registro cancelado posteriormente. Outrossim, o Código Civil de 2002 adicionou o requisito de cumprimento da função social na modalidade da usucapião extraordinária.

Uma mudança histórica da usucapião foi quanto à grafia e ao gênero do pronome de tratamento do instituto. A denominação usucapião possui origem na palavra em latim *usucapio*, que se forma a partir de duas outras palavras latinas: *de capere e usu*, que, juntas, significam “aquisição pela posse”. Dessa maneira, o tratamento correto é no feminino. Contudo, inicialmente, no Código Civil de 1916<sup>23</sup>, o instituto possuía a grafia de “usocapião”, e o tratamento da palavra era no masculino. Apenas com o Código Civil de 2002<sup>24</sup> houve a correção da grafia do tratamento do instituto da usucapião.

A usucapião sempre foi reconhecida aos possuidores judicialmente, porém o Código de Processo Civil de 2015<sup>25</sup> inaugurou a possibilidade de reconhecimento extrajudicial da usucapião. O intuito da introdução dessa possibilidade no ordenamento jurídico foi de facilitar

---

<sup>18</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 abr. 2023.

<sup>19</sup>BRASIL, *op. cit.*, nota 18..

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei n. 10257, de 10 de julho 2001*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>21</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 20.

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei n. 10406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei n. 3071, de 1º de janeiro de 1916*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>24</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei 13105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

o procedimento da aquisição do bem pela usucapião e, por conseguinte, diminuir a quantidade de ações sobre o tema no Judiciário. Contudo, essa nova modalidade gerou efeitos na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73)<sup>26</sup>. Assim, foi introduzido no texto o artigo 216-A da Lei n. 6.015/73, determinando o procedimento para usucapião de forma extrajudicial.

Conclui-se que a usucapião manteve-se significativa e duradoura historicamente, pois é um instituto que permanece vigente desde o período da Roma antiga até a atualidade. Afinal, a usucapião é um instituto que promove segurança jurídica e serve também de instrumento à garantia do direito fundamental à moradia, previsto constitucionalmente.

## 1.2. UM ESTUDO SOBRE O CONCEITO DA USUCAPIÃO E SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS

A usucapião é uma forma originária de aquisição da propriedade, tanto de bens móveis quanto imóveis, além de outros direitos reais previstos legalmente, por meio do exercício contínuo da posse ao longo do tempo. A propriedade somente será reconhecida quando os requisitos legais específicos para cada tipo de usucapião forem cumpridos.<sup>27</sup>

Um aspecto fundamental para o estudo da usucapião é a posse. Todavia, é importante o entendimento da posse *ad usucapionem* (posse que enseja usucapião). Essa é uma espécie que compreende requisitos especiais, deve existir a intenção de ser dono da coisa (*cum animo domini*), a posse deve ser ainda ser mansa, pacífica e contínua<sup>28</sup>.

O *animus domini* é um comportamento extraído do possuidor, no qual ele age como se dono fosse. Assim, devem-se analisar os motivos em que sua posse se deu, pois, em algumas situações, a posse é exercida em razão de um acordo de vontades. Por exemplo, uma posse que advém de um comodato ou uma posse que advém de um contrato de locação não ensejam usucapião. Contudo, nada impede que ocorra uma mudança no *animus* do possuidor. Por exemplo, um locatário que deixa de pagar os aluguéis, notifica o locador informando que se entende como dono do bem e, após isso, há o decurso do lapso temporal para usucapir. Dessa maneira, uma posse que não era *ad usucapionem*, passou a ser. Nesse sentido lecionam Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria:

Nada obsta, portanto, a hipótese de mudança no animus do possuidor, que se apossa do bem por força de contrato e, ao longo do tempo, passa a possuir com intenção de

<sup>26</sup> BRASIL. Lei 6015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>27</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Curso de Direito Civil*. 10. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 679.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 681.

ser proprietário (*cum animo domini*). Esta alteração, para que resulte na posse *ad usucapionem*, deverá caracterizar-se por atitudes externas, que demonstrem claramente a oposição ao titular do domínio, como a recusa na devolução da coisa no prazo estipulado. Afinal, mesmo que não exista a *convictio domini*, ou seja, mesmo que o possuidor tenha consciência de não ser o proprietário, portando-se de má-fé, restará configurado o *animus domini*<sup>29</sup>

Outra característica da posse *ad usucapionem* é que deve ser mansa, pacífica e contínua, ou seja, sem interrupções. Assim, para ser mansa e pacífica, o proprietário não deve contestar a posse da coisa, seja a título judicial ou extrajudicial, durante o decurso do prazo prescricional da modalidade pretendida de usucapião. Outrossim, o caráter contínuo da posse restará inalterado caso a ação judicial de contestação postulada contra o possuidor seja julgada improcedente.

A posse *ad usucapionem* não precisa ser exercida pelo mesmo possuidor durante todo o lapso temporal necessário para usucapir o bem, pois na usucapião vige o princípio da *accessio possessionis*. Isto é, é permitida a acessão da posse. Dessa forma, significa dizer que é permitido aos possuidores que somem suas posses. Existem duas modalidades de acessão da posse (art. 1.207 do CC/02)<sup>30</sup>: a acessão do sucessor universal e a acessão do sucessor singular. Na primeira, a acessão ocorre de forma obrigatória, pois advinda do princípio da *saísine* e, na segunda, cabe ao possuidor a decisão de somar as posses ou não. Aspecto controvertido desse tópico é quanto à limitação do *accessio possessionis*, uma vez que, em análise da letra da lei, não se encontra limitação quanto à aplicação da acessão da posse em modalidades específicas da usucapião. Contudo, o STJ defende não ser aplicável a acessão da posse na modalidade da usucapião especial. Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria defendem que esse posicionamento é minoritário, pois afirmam que nas posses somadas há uma manutenção do requisito da função social inerente dessa modalidade, não havendo plausibilidade nessa vedação defendida<sup>31</sup>.

Ainda sobre esse tema, é fundamental destacar as hipóteses em que a *accessio possessionis* é vedada. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Enunciado nº 317<sup>32</sup>, que estabelece que as posses anteriores não são somadas nas modalidades de usucapião especial urbana e rural. Posteriormente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do REsp n.

<sup>29</sup> TEPEDINO, Gustavo, *et al. Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022, p. 124. v.5.

<sup>30</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22

<sup>31</sup> TEPEDINO *et al*, *op. cit.*, p.118

<sup>32</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciado n. 317, aprovado na IV Jornada de Direito Civil*. Brasília: CJF, 2006. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/326>. Acesso em: 13 jun. 2024

1.799.625-SP<sup>33</sup>, decidiu em consonância com o Enunciado n. 317 do CNJ. Essa decisão foi motivada pela exigência de que a posse do imóvel seja pessoal e contínua para o requerente e sua família. Portanto, esta modalidade de usucapião possui um caráter personalíssimo, implicando que a posse deve ser exercida pelo próprio requerente. Outro ponto interessante ressaltado pelo STJ para fundamentar sua decisão foi quanto à aplicação do princípio da especialidade, destacando que o Estatuto da Cidade<sup>34</sup> regulamenta essa modalidade de forma específica, permitindo apenas a sucessão de posse (*sucessio possessionis*), e não a soma de posses (*accessio possessionis*).

Outro aspecto importante para o conceito da usucapião é a propriedade, que é um direito real previsto no rol do art. 1.225 do Código Civil<sup>35</sup>, e sua obtenção pode ocorrer de diversas formas que podem ser divididas por sua procedência (originária ou derivada), pela extensão da transmissão (universal ou singular) e pela natureza do bem (móvel ou imóvel).

Inicialmente, quanto à procedência da aquisição da propriedade, é importante entender a diferença entre os conceitos de aquisição derivada e originária, pois auxiliam no melhor entendimento sobre a transmissão de vícios, ônus e limitações provenientes da obtenção desse direito real e as consequências práticas disso.

A aquisição da propriedade pela forma derivada é o modo em que há transferência da coisa de forma voluntária, ou seja, a existência de uma relação jurídica entre as partes é perceptível.<sup>36</sup> Assim, nesse modo de aquisição, há transmissão de ônus, vícios e limitações da propriedade do transmitente ao adquirente. Aplica-se o princípio *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, que determina que o agente não pode transferir a outrem além do direito que possui.

A forma originária de aquisição da propriedade é aquela em que não há uma relação de causalidade com o estado jurídico anterior do bem.<sup>37</sup> A saber, em uma forma originária de aquisição, não se vislumbra uma relação jurídica obrigacional ou real entre o adquirente e o dono da coisa. Em razão disso, não ocorre a transferência de vícios entre eles. Um exemplo de uma consequência prática da aquisição da propriedade pelo modo originário é a não incidência

---

<sup>33</sup>BRASIL. Superior Tribunal Justiça. *Recurso Especial n. 1.799.625*. Relatora: Min. Marco Buzzi, 15 de junho de 2023. Disponível

em:<https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%28%22REsp%22+adj+%28%221799625%22+ou+%221799625%22->

[SP+ou+%221.799.625%22%2FSP+ou+%221.799.625%22+ou+%221.799.625%22-SP+ou+%221.799.625%22%2FSP%29%29.prec%2Ctext](https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%28%22REsp%22+adj+%28%221799625%22+ou+%221799625%22-SP+ou+%221799625%22%2FSP+ou+%221.799.625%22+ou+%221.799.625%22-SP+ou+%221.799.625%22%2FSP%29%29.prec%2Ctext). Acesso em: 04 jun. 2024.

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>36</sup> VENOSA, Sílvio de S. *Direito Civil: Direitos Reais*. v.4. 23. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2023. p.171.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 170.

do imposto de transmissão (ITBI) em propriedades adquiridas por meio de usucapião,<sup>38</sup> pois não há sucessão jurídica entre o polo passivo e ativo na aquisição de propriedade pela usucapião. Dessa maneira, pode-se caracterizar essa aquisição como plena, uma vez que o direito de quem perder a propriedade e o direito de quem a adquirir não coexistem.

Quanto à natureza do bem, pode ser móvel ou imóvel. Os bens móveis são definidos como aqueles suscetíveis de movimento próprio ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, conforme disciplina o art. 82 do Código Civil de 2002.<sup>39</sup> Os bens imóveis estão definidos no art. 79 do CC/02<sup>40</sup> como o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente<sup>41</sup>.

Em comparação com a aquisição de bens móveis, a aquisição derivada da propriedade de bens imóveis possui um atributo maior de solenidade<sup>42</sup>. Isto é, a aquisição de bens imóveis costuma necessitar de maiores requisitos para seu aperfeiçoamento, em razão da existência de um axioma, no qual, em regra, bens imóveis são economicamente mais valiosos do que os bens móveis. Contudo, é importante informar que, atualmente, essa premissa não é necessariamente verdadeira, pois existem bens móveis que possuem valores economicamente superiores aos bens imóveis como, por exemplo, alguns automóveis e embarcações. Existem diferentes formas de aquisição de bens móveis e imóveis, sendo a usucapião cabível para ambas.

A usucapião de bens móveis está prevista no art. 1.267 do CC/02<sup>43</sup>, possui como exigência a posse ininterrupta desse bem pelo prazo de três anos quando houver justo título e boa-fé (usucapião ordinária de bem móvel) e exigência de prazo de cinco anos quando a boa-fé e o justo título estiverem ausentes (usucapião extraordinária de bem móvel). É importante informar que a usucapião de bens móveis públicos também é vedada por expressa previsão legal, conforme arts. 183 e 191 da CFRB/1988<sup>44</sup>.

Resumidamente, existem diversas modalidades da usucapião de bens imóveis. Consequentemente, as previsões dessas modalidades estão difundidas em diversos artigos. Assim, encontram-se tanto na Constituição Federal<sup>45</sup> quanto em outras partes da legislação brasileira. Contudo, cada uma dessas modalidades será melhor estudada no próximo tópico do presente trabalho. A usucapião de bem imóvel pode ocorrer de forma judicial (art.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> TEPEDINO, *op. cit.*, p.113.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> BRASIL, *op.cit.*, nota 18.

<sup>45</sup> *Ibid.*

1.238 do CC/02)<sup>46</sup> ou extrajudicial (art. 216-A da Lei n. 6.015/73)<sup>47</sup>. Na primeira, a obtenção da propriedade ocorre por meio da sentença que prestará como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Já na segunda, o pedido da usucapião é processado diretamente pelo Cartório de Registro de Imóveis competente na comarca a que o imóvel pertence, e esse pedido deve ser feito por um advogado. Caso o pedido da usucapião extrajudicial seja improcedente, o possuidor poderá tentar novamente por via judicial. Além disso, por último, é importante mencionar que, em comparação com a usucapião de bens móveis, percebe-se que os prazos da usucapião de bens imóveis são, em regra, maiores.

O art. 1.241 do CC/02<sup>48</sup> disciplina sobre a natureza declaratória da sentença na ação da usucapião. Após o cumprimento dos requisitos previstos em lei para a modalidade pretendida, o possuidor obterá um titular hábil para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Diante disso, a natureza declaratória da sentença da ação da usucapião, ao ser registrada, atribui efeito erga omnes por meio da publicidade atribuída pelo Cartório de Registro de Imóveis. Resguarda, assim, terceiros de boa-fé, ao possibilitar ao usucapiente o desempenho do *ius disponendi*. Além disso, a sentença da usucapião atribui legitimidade ao usucapiente para ingressar com ações petitórias.

A sentença na ação de usucapião declara uma situação preexistente, ou seja, a sentença apenas declara o que já é um fato próprio e independente. Em razão disso, é permitida a arguição da usucapião como matéria de defesa por expressa previsão da Súmula n. 237 do STF<sup>49</sup>. Outrossim, enquanto não existir uma sentença declarando a aquisição do bem imóvel pela usucapião, o proprietário continuará constando como aquele que formalmente é titular desse bem imóvel, ainda que o possuidor já tenha preenchido todos os requisitos para usucapir esse bem imóvel.

A eficácia dessa sentença na ação de usucapião possui efeitos retroativos (*ex tunc*), pois alcança o momento do início da posse do usucapiente. Esse lapso abrangido pela retroatividade se justifica na proteção aos terceiros que tenham mantido relações com o possuidor. Consequentemente, atribui plena validade aos atos desse possuidor. Outro desfecho da retroatividade é que, uma vez obtida a propriedade, o usucapiente não é obrigado a ressarcir os frutos, mesmo se reconhecida a má-fé.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 26.

<sup>48</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 237 de 13 de dezembro de 1963*. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4155>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Quanto à sentença da usucapião, por último, informa-se que existe entendimento divergente que dispõe que essa retroatividade alcançaria apenas até o momento em que o usucapiente obteve os requisitos necessários para usucapir. Nesse sentido, disciplinam Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria:

Aspecto controvertido diz com a eficácia retroativa do título aquisitivo. 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 dominical. Não é este, porém, o entendimento predominante na doutrina. Vem sendo amplamente aceita a retroatividade dos efeitos da sentença de usucapião ao início da posse.<sup>50</sup>

Existe discussão sobre qual o fundamento da usucapião, pois a possibilidade de aquisição de bens por meio desta rompe a lógica do ordenamento civil para aquisição de direitos e obrigações. Em outras palavras, há a possibilidade de alguém penetrar em um bem que não é seu, praticar alguma violência, não ter justo título e ainda assim conseguir obter a propriedade deste. Contudo, esse cenário rompe a lógica do princípio da boa-fé que permeia a legislação brasileira, causando uma discussão sobre qual é o fundamento em que se baseia tal conduta. Atualmente, majoritariamente, o entendimento é de que a usucapião se baseia na função social da propriedade (art. 5º, XXII da CRFB)<sup>51</sup>.

Dessa maneira, faz prevalecer a factual utilização do bem em relação ao não uso desse bem. Dito de outra forma, não seria plausível a defesa da propriedade improdutiva em detrimento da propriedade produtiva. Além disso, o legislador concedeu ao proprietário prazos largos e instrumentos para que exercesse a defesa de sua propriedade.

A segurança jurídica confere legitimidade à usucapião sobre a titularidade do bem, pois, como sequela, serve de instrumento para pacificação de conflitos sobre a terra. Isto posto, é importante ressaltar a importância de algumas das características já informadas para que essa segurança jurídica seja obtida, como a natureza declaratória da sentença e o fato de ser uma forma originária de aquisição, em razão de declarar situação já existente, de ter efeitos *ex tunc* e de não transferir os vícios provenientes da propriedade anterior.

O presente trabalho enfoca sua discussão quanto ao objeto da usucapião, pois, em princípio, podem ser objeto da usucapião bens móveis e imóveis, como já visto, e todos os direitos reais sobre coisas prescritíveis. Contudo, determinados bens não podem ser objetos da

---

<sup>50</sup> TEPEDINO *et al*, *op. cit.*, p.132.

<sup>51</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

aquisição pela usucapião por expressa determinação legal. Por exemplo, os bens públicos não são passíveis da aquisição por usucapião por expressa vedação legal (§ 3º do art. 183 e o parágrafo único do art. 191 da CRFB<sup>52</sup>). Essa proibição e suas motivações será melhor destrinchada nos capítulos seguintes deste trabalho.

Em síntese, diante do exposto, destaca-se que a usucapião é um instrumento legal muito importante, detalhado e versátil que pode ajudar efetivamente em questões de pacificação social quanto a questões relacionadas à terra.

### 1.3. AS MODALIDADES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A usucapião é um instituto antigo na legislação brasileira, passando por modificações e inovações. Assim, atualmente, na ordenação brasileira existem várias modalidades da usucapião e cada uma pretende atingir diversas situações fáticas.

A Usucapião Extraordinária é uma modalidade tradicional da usucapião, pois está codificada na legislação brasileira desde o Código Civil de 1916.<sup>53</sup> Assim, como já explicado no primeiro tópico do presente capítulo, sofreu algumas alterações quanto ao requisito do lapso temporal necessário. Para o exercício da posse *ad usucapionem*, o prazo requerido é de 15 anos de posse exercida de forma mansa e pacífica. Ressalta-se que, nessa modalidade, não há necessidade de o possuidor apresentar justo título e ter boa-fé para usucapir a coisa. Portanto, a ausência de justo título e boa-fé não são fatores impeditivos da aquisição da propriedade pela usucapião nessa modalidade.

O prazo exigido para a modalidade da Usucapião Extraordinária pode ser reduzido (artigo 1.238 do CC/02)<sup>54</sup> para 10 anos de posse mansa e pacífica quando o possuidor exercer no imóvel sua moradia ou tiver efetuado obras ou serviços de caráter produtivo. Dessa maneira, entendem Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria:

A realização de obras ou serviços de caráter produtivo constitui a outra hipótese prevista no parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil. A posse, nesse caso, deve vincular-se à realização de trabalho que torne o imóvel produtivo, gerador de riqueza, o que se coaduna com a função social da propriedade.<sup>55</sup>

A nomenclatura dessa modalidade como "extraordinária" se deve ao fato de introduzir uma hipótese que se afasta significativamente da lógica do ordenamento civil para a aquisição

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 8.

<sup>54</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>55</sup> TEPEDINO *et al*, *op. cit.*, p.135.

de direitos e obrigações. Concede-se ao possuidor que agiu com injustiça e má-fé o direito de adquirir a propriedade da coisa, rompendo assim com a lógica ordinária do ordenamento civil para os direitos e obrigações. Esse fenômeno transcende a normalidade da aquisição, justificando plenamente a denominação atribuída a essa modalidade. Portanto, é uma modalidade incomum da usucapião.

A Usucapião Ordinária (art. 1242 do CC/02<sup>56</sup>) é outra modalidade tradicional de usucapião, pois está prevista na legislação brasileira desde o Código Civil de 1916<sup>57</sup>. Assim, como já explicado no primeiro tópico do presente capítulo, sofreu algumas alterações quanto ao lapso temporal necessário. Atualmente, o prazo requerido é de 10 anos de posse *ad usucapionem*. Ademais, o justo título e a boa-fé são requisitos necessários para aquisição da propriedade por meio dessa modalidade de usucapião.

A nomenclatura da modalidade como "ordinária" decorre da sua característica de aproximar-se mais da lógica do ordenamento civil para aquisição de direitos e obrigações do que a modalidade anteriormente discutida. Concede-se ao possuidor que agiu de maneira justa e de boa-fé a possibilidade de ascender à propriedade em um período de tempo mais breve. Dessa forma, não rompe totalmente com a lógica do ordenamento civil para aquisição de direitos e obrigações, sendo uma modalidade usual de usucapião. Isso porque reflete o desejo do possuidor de se tornar proprietário da coisa.

A Usucapião Ordinária Tabular<sup>58</sup> é um desdobramento da Usucapião Ordinária que confere uma redução do prazo pela metade (5 anos) quando o possuidor houver adquirido onerosamente o imóvel, desde que registrado no cartório respectivo e, posteriormente, cancelado. Outrossim, além desses requisitos, para obter essa redução no prazo, deve o possuidor usar o imóvel como moradia, ou ter feito investimentos voltados ao desenvolvimento social e econômico nele.

A doutrina define o requisito do justo título como documento formalmente hábil para transferir a propriedade que, entretanto, para de produzir efeitos em consequência da existência de vício translativo. Por exemplo, uma escritura de compra e venda que apresente algum vício que impeça seu registro. Portanto, essa escritura passa a ser um título hábil para o pleito da usucapião do bem.

Quanto ao requisito da boa-fé, deve-se interpretar como a ignorância dos vícios na transmissão, pois a boa-fé tutelada pelo ordenamento jurídico é a subjetiva. Em termos mais

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

simples, a boa-fé exigida é aquela em que o possuidor crê que não prejudica direito alheio. Ademais, informa-se que o justo título e a boa-fé são exigências cumulativas. Em razão disso, ao possuidor que detém um justo título é conferida uma presunção relativa de boa-fé. Por conseguinte, quanto ao ônus da prova nessas situações, cabe ao proprietário provar a ausência de boa-fé do possuidor.

A Usucapião Especial Rural (*pro labore*, rural ou agrária) é uma modalidade de usucapião que foi adicionada na Constituição de 1934<sup>59</sup>, com prazos menores que as tradicionais possuíam naquele período. Por isso, foi intitulada como uma usucapião especial. Por conseguinte, o fundamento da usucapião como a função social da propriedade é fortemente evidenciado nessa modalidade especial. A Constituição Federal de 1934<sup>60</sup> disciplinava que o possuidor que não fosse proprietário rural ou urbano e exercesse a posse do bem por um prazo de dez anos de forma mansa e pacífica, tornando-a produtiva mediante o trabalho e tendo nela sua residência, poderia adquirir a propriedade do terreno por meio da usucapião. Além disso, essa modalidade estava limitada a uma extensão territorial de um trecho de terra de até dez hectares.

A Usucapião Especial Rural é um modelo tradicional da usucapião, ou seja, é um modelo antigo. Dessa forma, é natural que tenha sofrido alguns ajustes nos prazos e nas áreas permitidas para aquisição por essa modalidade. Assim, houve uma redução do prazo requerido para cinco anos ininterruptos, e o limite da extensão territorial foi aumentado para até cinquenta hectares.<sup>61</sup> Além disso, permanecem as exigências quanto à necessidade de tornar a terra produtiva pelo trabalho, a necessidade de exercer nesse bem sua moradia e se manteve a exigência quanto à impossibilidade de o possuidor ter usucapido outro bem, ou seja, outros imóveis. Assim, preenchidos esses requisitos, o possuidor faz jus ao reconhecimento da Usucapião Especial Rural.

Caso um possuidor deseje usucapir uma área maior do que cinquenta hectares, ele apenas obterá a propriedade de cinquenta hectares em 5 anos. Todavia, a área restante apenas poderá ser objeto de usucapião no prazo da Usucapião Extraordinária, pois esse possuidor não poderá alegar boa-fé, já que nesse momento não ignora os vícios que prejudicam a posse. Contudo, essa lógica não se aplica caso o imóvel possua metragem menor do que a legalmente prevista. O STF julgou o RE n. 422349<sup>62</sup> sob o rito dos recursos especiais repetitivos,

---

<sup>59</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 8.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

<sup>62</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 422349*. Relator: Min Dias Toffoli, 29 de abril de 2015. Disponível em:

estabelecendo a tese de que a usucapião pode ser reconhecida em área inferior. Todavia, é importante informar que o caso tratado no recurso era referente a uma lei municipal que estipulava uma metragem mínima como requisito para a usucapião, e a autora pretendia usucapir uma área menor do que a prevista na legislação municipal. Dessa maneira, foi fixado que, preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). Portanto, ele pode usucapir metragem menor, mas não maior.

A Usucapião Especial Rural, como o próprio nome determina, está delimitada a imóveis rurais. Assim, cabe informar que o critério utilizado para definir o que é um imóvel rural é o da localização do imóvel, não o de sua destinação econômica. Isto é, apenas os imóveis situados em zona rural estão sujeitos a essa modalidade de usucapião.

O prazo reduzido de apenas cinco anos, exigido para esta modalidade de usucapião, é fundamentado pela necessidade de promover a função social da propriedade. Isso ocorre porque o possuidor que trabalha e produz em um imóvel negligenciado pelo seu legítimo proprietário deve ter a oportunidade de adquirir a propriedade com maior celeridade. Portanto, esse curto período de posse tem o efeito de incentivar a produtividade da terra e de concretizar a função social da propriedade.

A Usucapião Especial Urbana (pro moradia, pro *habitatio* ou pro *morare*) é uma modalidade de usucapião que foi trazida pela Constituição Federal<sup>63</sup>, evidenciando um desenvolvimento pleno da cidade e a qualidade de vida de seus habitantes. Dessa maneira, essa modalidade privilegia o direito à moradia inserido no rol dos direitos sociais (art. 6º da CRFB)<sup>64</sup>. Portanto, a Usucapião Especial Urbana é um instrumento muito importante para a realização da política urbana.

Para essa modalidade de usucapião, além dos requisitos gerais de posse, é preciso atender a algumas condições específicas: o possuidor deve ter ocupado o imóvel por um período mínimo de cinco anos, não pode ser proprietário de outro bem, o imóvel deve estar localizado em área urbana, não pode ultrapassar 250 m<sup>2</sup> e deve ser utilizado como residência do possuidor ou de sua família.<sup>65</sup>

---

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>. Acesso em: 14 jun. 2024.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

A vedação ao possuidor ser proprietário de outro imóvel encontra fundamento na finalidade dessa modalidade de usucapião, que é promover o direito à moradia constitucionalmente protegido. Dessa maneira, o possuidor deve apenas declarar que não possui outro imóvel e cabe ao réu produzir prova em contrário.

A Usucapião Especial Urbana, como o próprio nome determina, está delimitada a imóveis urbanos. Assim, cabe informar que o critério utilizado para definir o que é um imóvel urbano é o da localização do imóvel, não o de sua destinação econômica. Dessa maneira, apenas os imóveis situados em zona urbana estão sujeitos a essa modalidade de usucapião.

Usucapião Especial Urbana Coletiva (art. 10 da Lei n. 10.257, de 2001)<sup>66</sup> é um desdobramento da Usucapião Especial Urbana, o que significa dizer que existem requisitos necessários em comum entre essas modalidades. Contudo, a Usucapião Especial Urbana Coletiva enfoca-se em núcleos urbanos informais existentes há mais de 5 anos. Nesse sentido, Gustavo Tepedino assevera:

Dado o caráter social da usucapião especial coletiva, o “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, nos termos do § 4º do artigo 10 do Estatuto da Cidade. Nesse ponto, o “condomínio especial” se distancia do condomínio comum e mais se aproxima do condomínio edilício, mas, ainda assim, tem-se claro o caráter potencialmente transitório do “condomínio especial”, uma vez que o desfecho desejado para o assentamento das famílias é não apenas o reconhecimento de sua propriedade coletiva, mas a constituição de propriedades individuais como decorrência da urbanização da área, com a abertura de logradouros e a atribuição de identificação precisa a cada moradia, com o número do logradouro.<sup>67</sup>

A modalidade de Usucapião Especial Urbana Coletiva dispensa a existência de boa-fé e independe de hipossuficiência econômica dos envolvidos. Ademais, a sentença dessa modalidade da usucapião confere igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da proporção do terreno que efetivamente cada um ocupe. Diante disso, dada a natureza comunitária que se atribui à usucapião coletiva, aplica-se analogicamente a disciplina do condomínio edilício (arts. 1.347 a 1.356 CC/02)<sup>68</sup>, no que couber.

A Usucapião Familiar (art. 1.240-A do CC/02)<sup>69</sup> é uma modalidade semelhante à Usucapião Especial Urbana, pois há exigência do mesmo limite territorial. Contudo, a Usucapião Familiar é uma modalidade com requisitos específicos, sendo eles: a propriedade do

---

<sup>66</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 20.

<sup>67</sup> TEPEDINO *et al*, *op. cit.*, p.146.

<sup>68</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>69</sup> *Ibid.*

bem ser dividida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, por um lapso ininterrupto de 2 anos. Informa-se que a Usucapião Familiar, assim como a Usucapião Especial Urbana, é uma modalidade que só pode ser utilizada uma única vez, conforme disciplina o § 1º do art. 1.240-A do Código Civil<sup>70</sup>.

O prazo estipulado possui como marco para contagem da posse *ad usucapionem* o dia em que o cônjuge abandonou o lar, sendo dispensável o reconhecimento da dissolução do casamento ou da união estável. A exigência da figura do “abandono de lar” não pode ser interpretada como aquele que deu causa à dissolução da relação. Mas, simplesmente, aquele que deixou o imóvel. Além disso, o curto prazo concedido tem fundamento na pretensão de acelerar a divisão dos bens do casal, em decorrência do término do casamento ou da união estável.

Portanto, deve-se entender que essa modalidade de usucapião é utilizada para proteger o ex-cônjuge, ou ex-companheiro, que permanece no bem e atua como se fosse o único dono dele. Nessa esteira, se o ex-cônjuge ou ex-companheiro deixou o lar, mas continua pagando, por exemplo, cotas condominiais e tributos que incidem sobre o imóvel, o vínculo possessório subsiste, pois, nessa situação, o ex-cônjuge ou ex-companheiro que permanece no bem exerce apenas uma posse direta do bem, e não uma posse *ad usucapionem*.

Ao abordar a “usucapião administrativa”, é primordial distingui-la da usucapião extrajudicial, uma vez que são instrumentos distintos. A “usucapião administrativa” foi estabelecida pela Lei n. 11.977/09<sup>71</sup>, e o termo “usucapião administrativa” foi adotado pela doutrina devido ao disposto no art. 60 dessa lei, que exigia que o requerente cumprisse os requisitos estabelecidos na Constituição Federal para usucapião urbana individual. Após o cumprimento desses requisitos, a posse legítima era convertida em direito subjetivo de propriedade. Entretanto, a intenção do legislador não foi criar uma nova modalidade da usucapião. Na verdade, apenas pretendia aplicar os mesmos regramentos aplicados à usucapião. Portanto, a “usucapião administrativa”, na realidade, trata-se de um mecanismo de aquisição de propriedade imóvel por meio de projetos de regularização fundiária, e esse processo estava inteiramente regulamentado por procedimentos administrativos com o objetivo de regularizar áreas urbanas irregulares, tanto públicas quanto privadas.

Diante do exposto, não se deve falar em “usucapião administrativa”, pois seria inconstitucional devido à proibição explícita na Constituição Federal quanto à usucapião de

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> BRASIL. Lei n. 11.977, de 11 de julho de 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 9 jun. 2023.

bens públicos. Por outro lado, ao utilizar o artigo 60 da Lei n. 11.977/09 como um meio de transição da posse para propriedade, sem configurar usucapião, não há violação constitucional. Isso porque imóveis públicos sem destinação específica podem ser alienados pelo Poder Público, desde que cumpridos os requisitos legais. Ao incluir um imóvel público na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ele é legalmente desafetado e, portanto, pode ser alienado ou transferido a terceiros mediante processo de regularização fundiária adequada.

Em atenção às problemáticas suscitadas pela má formulação do art. 60 da Lei n. 11.977/09, o legislador, por meio da Lei n. 13.465/17, estabelece um novo procedimento de regularização fundiária para imóveis públicos e privados, substituindo o procedimento anterior previsto na Lei n. 11.977/09. O art. 26 da Lei n. 13.465/17<sup>72</sup> reformulou a redação do art. 60 da Lei n. 11.977/09 de forma que fica evidente a referência aos requisitos da usucapião, e não à modalidade em si. Assim, o que se tem atualmente é um modo originário de aquisição da propriedade imobiliária mediante o procedimento de regularização fundiária, e não por meio da usucapião.

Concluída a explanação sobre a "usucapião administrativa," passa-se agora à análise da usucapião extrajudicial. É comum que ambas sejam confundidas em algumas obras, o que torna fundamental destacar suas diferenças.

A usucapião extrajudicial permite a aquisição da propriedade de um bem imóvel, conforme os requisitos estabelecidos em lei, sem a necessidade de recorrer ao processo judicial tradicional. Portanto, não é necessariamente uma modalidade de usucapião, mas sim um procedimento pelo qual se obtém a propriedade de um imóvel que atenda aos requisitos de alguma modalidade de usucapião pretendida. A usucapião Extrajudicial foi introduzida como uma proposta mais ágil e simplificada para a regularização de propriedades, visando reduzir a carga de processos nos tribunais e facilitar a efetivação dos direitos de posse.

No Brasil, a usucapião administrativa foi regulamentada pelo Código de Processo Civil e, posteriormente, aprimorada na Lei n. 13.465/2017<sup>73</sup>, que trouxe uma série de procedimentos e requisitos para sua aplicação. Essa lei possibilita a obtenção da propriedade de imóveis urbanos e rurais por particulares por meio de qualquer das modalidades da usucapião previstas em lei, cujos requisitos serão comprovados na seara extrajudicial e por meio de ata notarial.

O procedimento de usucapião extrajudicial é realizado perante um cartório de registro de imóveis, com a participação de um tabelião e do oficial de registro. O interessado deve

---

<sup>72</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 9 jun. 2023.

<sup>73</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 73.

apresentar a documentação necessária, incluindo prova da posse contínua e mansa, conforme estabelecido na lei. O cartório avalia a documentação, notifica eventuais interessados e, se não houver oposição, pode proceder com a regularização, emitindo a matrícula atualizada em nome do requerente. Nesse sentido, disciplina Leonardo Brandelli<sup>74</sup>:

Trata-se o procedimento de usucapião extrajudicial de um processo administrativo, conduzido por uma autoridade administrativa, que o preside, analisa o conjunto probatório, e, ao final, defere ou denega o pedido feito. Como procedimento administrativo que é, deve o Oficial de Registro ater-se à lei na sua condução, decidindo as questões procedimentais e de mérito pertinentes, mas não tendo atribuição para analisar questões jurídicas que ultrapassem a possibilidade de um processo administrativo, tal como a alegação de inconstitucionalidade do instituto, ou a necessidade de alguma medida de tutela provisória nos termos do art. 294 e seguintes do NCPC.

A legislação impõe requisitos rigorosos, incluindo prazos de posse e outras condições específicas. Além disso, a regularização não pode ser efetuada quando existem litígios de posse, questões de direitos de terceiros ou outras circunstâncias que possam comprometer a legalidade da transferência da propriedade.

Em resumo, a usucapião extrajudicial é um mecanismo legal que proporciona uma alternativa mais simples e rápida para a regularização de propriedades por meio da posse prolongada. Ao reduzir a necessidade de intervenção judicial, busca promover a eficiência e a acessibilidade na obtenção do título de propriedade, contribuindo para a segurança jurídica e o desenvolvimento urbano ordenado.

Todavia, a possibilidade de se adquirir a propriedade através da usucapião por um procedimento extrajudicial produziu intensos debates com diversos argumentos. Para Leonardo Brandelli<sup>75</sup>, a usucapião extrajudicial possui vantagens claras em comparação com a via judicial tradicional. Ela é mais rápida, eficiente e menos onerosa, uma vez que elimina os custos e o tempo associados a um processo judicial. Além disso, proporciona maior segurança jurídica aos possuidores de imóveis que estejam em situação de posse consolidada, mas sem o título formal de propriedade.

Por outro lado, também existem argumentos negativos nesse debate, como a possibilidade de ausência de rigor e garantias de proteção dos direitos de propriedade, bem como existem críticas quanto à constitucionalidade, entre outras críticas. Dessa maneira, o

---

<sup>74</sup> BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa*: de acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2015. p.23.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.15.

principal temor dos que criticam a usucapião extrajudicial é de que ela possa impactar negativamente aqueles que detêm a propriedade legitimamente.

Houve questionamento quanto à constitucionalidade da regularização fundiária promovida pela Lei n. 13.465/2017 na ADI n. 5771<sup>76</sup>, em que se afirma a existência de uma inconstitucionalidade material. Esse questionamento se baseia na suposta incompatibilidade entre ela e os princípios do devido processo legal, da igualdade perante a lei e a insegurança jurídica. Dessa maneira, essa Ação Direta de Inconstitucionalidade gera implicações na usucapião extrajudicial. Leonardo Brandelli defende a usucapião extrajudicial afirmando que não existe algum impedimento legal ou constitucional em transferir a possibilidade de se adquirir a propriedade pela usucapião de uma esfera judicial para uma esfera administrativa. Para o autor, a constitucionalidade estaria maculada apenas se a usucapião extrajudicial excluísse a possibilidade de discussão judicial do mesmo assunto, tendo em vista que, nesse caso, iria de encontro ao princípio estabelecido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal<sup>77</sup>.

A possibilidade de usucapião de um bem, mesmo que por meio judicial, sempre trouxe uma sensação de insegurança para a população. Isso se deve ao fato de que a propriedade é considerada um elemento fundamental na sociedade. Muitas pessoas a veem sob uma perspectiva individual, associando a usucapião a uma invasão de propriedade. Para muitos, esse conceito está ligado a uma imagem de violência. Por isso, a possibilidade de usucapião por vias administrativas intensifica essa sensação de insegurança e provoca várias críticas.

Outras críticas estão vinculadas a uma ideia de que a via extrajudicial é menos burocrática e, portanto, é possível a ocorrência de potenciais violações aos direitos legítimos de propriedade. Há uma preocupação quanto à falta de recursos e capacidade em algumas instituições governamentais, pois esse fator poderia resultar em decisões equivocadas, corrupção e negligência, de forma a desconsiderar os direitos daqueles que detêm a propriedade legitimamente.

A possibilidade de abusos e especulações imobiliárias também é uma preocupação daqueles que criticam o procedimento extrajudicial da usucapião, uma vez que, para eles, a usucapião extrajudicial descomplica a aquisição de um bem pela usucapião e,

---

<sup>76</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.771*. Assentamentos irregulares. Relator: Min. Luiz Fux, 19 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 1 abr. 2024.

<sup>77</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

consequentemente, tem potencial para incentivar possíveis ocupações informais que não cumprem o requisito de atender o princípio da função social da propriedade <sup>78</sup>.

Em síntese, a usucapião extrajudicial objetiva principalmente diminuir a demanda do Judiciário. Além disso, indiretamente, também auxilia em questões de regularização urbana. Entretanto, ela enfrenta uma série de críticas ligadas à insegurança quanto aos seus efeitos.

#### 1.4. A AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELA USUCAPIÃO E SEU PAPEL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária denota o processo pelo qual a propriedade é legalmente consolidada, e os direitos de posse são garantidos a ocupantes que, frequentemente em áreas urbanas marginais ou em regiões de vulnerabilidade socioeconômica, possuem a terra de forma informal. A usucapião é utilizada como um instrumento de regularização fundiária, pois ela é capaz de conferir a propriedade do bem aos meros ocupantes dele.

Nesse sentido, a usucapião é um mecanismo legal que permite a aquisição da propriedade de um bem por meio da prescrição aquisitiva. Consequentemente, a usucapião, ao conferir um título de propriedade ao possuidor, proporciona segurança jurídica a uma situação de fato. Para isso, como já explicitado nos tópicos anteriores, o ocupante deve exercer sua posse ininterruptamente por determinado período e de maneira pacífica.

A Constituição Federal de 1988<sup>79</sup> é reconhecida como a "Constituição Cidadã", pois trouxe em seu bojo uma série de direitos e garantias fundamentais, incluindo a proteção da dignidade da pessoa humana. Dentro desse contexto, o constituinte decidiu por adicionar ao rol o direito à moradia (art. 6º da CRFB/88<sup>80</sup>). Por conseguinte, motivada pela importância gerada por essa proteção, a Constituição Federal de 1988<sup>81</sup> consolidou uma nova ordem legal quanto ao direito urbanístico brasileiro, uma vez que há clara previsão legal quanto ao compromisso preeminente do Poder Público na atuação em políticas urbanas, atribuindo bem-estar aos habitantes e assegurando que as cidades e propriedades cumpram suas funções sociais (art. 183 da CRFB/88)<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> BRANDELLI, *op. cit.*, p.15.

<sup>79</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

O Estatuto da cidade (Lei n. 10.257/2001)<sup>83</sup> foi o arcabouço legal que trouxe efetivação quanto à responsabilidade outorgada ao Poder Público pelo art. 183 da CRFB/88<sup>84</sup>, tendo em vista que estabeleceu a regularização fundiária como a principal orientação da política urbanística brasileira a ser seguida para a concretização da proteção ao direito de moradia e da proteção à dignidade da pessoa humana.

Posteriormente, a Lei n. 11.977/2009<sup>85</sup>, que dispõe sobre questões de ocupações localizadas em áreas urbanas e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Contudo, a Lei n. 13.465/2017<sup>86</sup> atribuiu novos contornos, mais amplos para o que se entende por regularização fundiária atualmente.

A regularização fundiária consiste em um encadeamento de procedimentos jurídicos, urbanísticos e sociais visando à regulamentação de ocupações irregulares.<sup>87</sup> Além disso, a regularização fundiária apresenta outras finalidades, como o aumento do acesso à terra pela população economicamente hipossuficiente.

Quanto às ações de natureza jurídica, existem alguns instrumentos previstos que visam auxiliar a regularização fundiária no cumprimento de seus objetivos. A usucapião é um desses instrumentos, tendo sido expressamente adicionada ao rol de mecanismos de regularização fundiária.<sup>88</sup> Assim, a importância fundamental da usucapião para a regularização fundiária é evidente.

Como mencionado anteriormente, existem vários mecanismos para a regularização fundiária, dentre os quais se destacam: a concessão real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de laje, o parcelamento e a utilização compulsórios, a transferência do direito de construir (TDC) e a regularização fundiária urbana (REURB). Contudo, não é necessário explorar todos esses instrumentos neste trabalho. Assim, o foco será nos seguintes: Regularização Fundiária Urbana, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso <sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 20.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 71.

<sup>86</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 67.

<sup>87</sup> NALINI, Jose, R.; LEVY, Wilson. *Regularização Fundiária*. 2. ed. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2013. p.3.

<sup>88</sup> MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária inominada urbana. *Revista de direito imobiliário*, v. 74, n. 36, p.82, 2013. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/rdi74/pdf.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>89</sup> COSTA, Fernanda Carolina Vieira; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília. Instituto de Pesquisa econômica aplicada, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13234/1/218229\\_LV\\_Nucleos-Urbanos\\_Cap12.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13234/1/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap12.pdf). Acesso em: 18 abr. 2024. p. 265

É fundamental diferenciar os conceitos de regularização fundiária e regularização fundiária urbana. O primeiro é um termo mais amplo, que inclui o segundo como uma categoria específica. Nesse sentido, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é uma das ferramentas disponíveis, focada na regularização de áreas urbanas. Instituída pela Lei nº 13.465/2017<sup>90</sup> no Brasil, a Reurb oferece métodos e procedimentos direcionados ao tratamento de assentamentos informais e irregulares em contextos urbanos.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) são duas ferramentas legais que visam à regularização fundiária e à facilitação do acesso à habitação digna, embora apresentem diferenças importantes em suas características e objetivos. A Medida Provisória nº 2.220 de 2001<sup>91</sup> foi fundamental ao introduzir esses mecanismos como opções para resolver as questões relacionadas às ocupações.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é uma ferramenta prevista na legislação brasileira, voltada para a regularização de áreas urbanas. Ela é concedida pelo Poder Público aos ocupantes, garantindo-lhes a posse legal e a segurança jurídica em relação às moradias que já habitam. Esse título de posse tem como objetivo regularizar situações existentes, permitindo que os ocupantes permaneçam no local e realizem investimentos em melhorias em suas residências.<sup>92</sup>

Diante do exposto, percebe-se que é um instrumento muito interessante, pois possui características especiais, sendo marcado pela proibição de cobrança pelo uso e pela dispensa de licitação. Ademais, esse instrumento apresenta requisitos cumulativos que podem ser temporais, materiais, formais e subjetivos.

Enquanto a usucapião especial urbana é destinada a propriedades privadas, um mecanismo similar, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que implica um ônus real de uso sobre um bem pertencente a terceiros, sem a aquisição completa do direito de propriedade, é aplicada aos imóveis públicos. Dessa forma, enquanto na usucapião especial urbana ocorre a transferência da propriedade para o usucapiente, na Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o concessionário recebe o direito de usar o imóvel público para habitação, mantendo o bem como parte do patrimônio do Estado.

---

<sup>90</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 67.

<sup>91</sup>BRASIL. *Medida Provisória n. 2.220 de 04 de setembro de 2001*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 18 abr 2014.

<sup>92</sup> MARRARA, Thiago. Concessão de uso de especial para fins de moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.467 de 2017? *Revista de Direito da Cidade*, v.11, n 1, p.311, 2019.

Quanto ao requisito temporal, o prazo para obter a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) era de cinco anos de posse do bem público até 30 de junho de 2001. Contudo, a Lei nº 13.465/2017<sup>93</sup> modificou esse prazo, estendendo-o até 22 de dezembro de 2016. É importante ressaltar que a posse deve ser contínua.

Os requisitos materiais incluem a utilização do imóvel público para moradia própria ou familiar, respeitando os limites de área para concessões individuais e os limites mínimo e máximo para concessões coletivas. Também é necessário que não haja contestação da posse pelo Poder Público e que o imóvel seja indivisível, aplicando-se apenas à concessão coletiva.

Os requisitos formais exigidos incluem a solicitação escrita, que deve ser apresentada pelo ocupante à administração ou ao Judiciário, e a apresentação de uma certidão que ateste que o bem é utilizado como moradia pelos ocupantes, bem como a natureza urbana do bem. Entretanto, a exigência dessa certidão é relativa, pois outros meios de prova podem ser admitidos para esse fim.

Para preencher o requisito subjetivo, deve o ocupante comprovar que não é proprietário de qualquer imóvel e nem titular de concessão de qualquer outro imóvel rural ou urbano. Esse requisito também precisa ser preenchido em casos transferência da concessão entre vivos ou através da morte.

Outro instrumento muito interessante da regularização fundiária é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que permite a transferência do imóvel público para um particular mediante um contrato e pode ser transferida a terceiros. Contudo, ela possui uma utilização mais ampla e não restringida apenas aos casos de moradia. Assim, o ocupante pode utilizar esse imóvel para fins de trabalho.<sup>94</sup>

Para Celso Bandeira de Mello, a concessão de Direito Real de Uso é um contrato por meio do qual a Administração cede, na forma de um direito real resolúvel, a possibilidade de utilização onerosa ou gratuita de um terreno público ou do espaço aéreo sobre ele, com a finalidade de ser empregado para propósitos específicos durante um período determinado ou por tempo indeterminado.<sup>95</sup> Portanto, em comparação, a Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento mais abrangente do que a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia.

Diante do exposto, é necessário efetuar uma análise crítica quanto à proibição da usucapião em bens públicos, tendo em vista que tanto a Concessão Especial de Uso para Fins

---

<sup>93</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 67.

<sup>94</sup> NALINI, *op. cit.*, p.223.

<sup>95</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 535.

de Moradia como a Concessão Real de Uso se aplicam a bens públicos. Portanto, a ocupação de bens públicos é uma realidade tão reconhecida pelo Estado que já existem instrumentos legais para lidar com ela. Todavia, os instrumentos existentes apenas regulam a posse desses bens e não concedem a propriedade deles.

É necessário ressaltar que a propriedade é um direito muito mais abrangente do que a posse, considerando que não é razoável que aquele que efetivamente cumpre a função social de uma propriedade abandonada pela administração e que, em muitas vezes, sequer sabe que o bem é público seja sempre um mero possuidor. Por exemplo, o herdeiro do possuidor deve comprovar que também não é proprietário de outro imóvel para a transferência *causa mortis* da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia. Isso ocorre em razão de se tratar de uma concessão estatal, e não de um direito de propriedade.

A usucapião é uma alternativa mais vantajosa do que as modalidades de concessão previstas para o ocupante do bem público, tendo em vista que a usucapião é um instrumento fundamental para o acesso do direito à moradia para os economicamente hipossuficientes. Contudo, infelizmente, a usucapião ainda é alvo de muita resistência por não seguir a lógica do ordenamento civil para aquisição de direitos e obrigações.

Por conseguinte, não é razoável que o Estado continue detendo a propriedade de um bem que estava abandonado por ele há anos. Nesse contexto, em que pesem os bens detenham particularidades e especificidades, é razoável defender que exista uma mudança legislativa que preveja requisitos específicos para a usucapião de bens públicos.

## **2. A PROPRIEDADE COMO PILAR DE DESENVOLVIMENTO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

O segundo capítulo desta monografia expõe a interseção fundamental entre a propriedade privada, seu desempenho no desenvolvimento sustentável da sociedade e o exercício do direito fundamental à moradia.

Em que pese a propriedade seja um direito reconhecido há séculos, é imperativo que seja analisada conforme as circunstâncias fáticas da sociedade na qual se insere. O entendimento mais moderno é de que a propriedade não é um mero direito individual, mas também um instrumento com aptidão para cooperar com o princípio da dignidade da pessoa humana, e não apenas como um instrumento para acúmulo de riquezas. Isto posto, a propriedade privada está fortemente ligada à consubstanciação do acesso à moradia, pois a moradia é necessidade humana básica.

Dessa maneira, este capítulo pretende demonstrar algumas das razões históricas pelas quais o direito de propriedade era compreendido, com um viés absolutamente individual e capitalista, e pretende realizar um debate sobre o impacto do princípio da função social na posse tanto na compreensão do próprio conceito de propriedade como na usucapião como instrumento de acesso à moradia.

### **2.1. BREVE ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICA SOBRE O ACESSO À MORADIA NO BRASIL**

O primeiro tópico do segundo capítulo deste trabalho realiza uma análise crucial quanto ao percurso histórico e jurídico do acesso à moradia no Brasil. Pretende-se discorrer quanto às fontes históricas dos desafios relacionados à habitação, relacionando-as ao contexto jurídico desses períodos. É necessário ressaltar que essas fontes históricas estão intrinsecamente relacionadas aos obstáculos do acesso à moradia atualmente.

Assim, essa análise, de uma perspectiva histórica e jurídica, mostra-se como uma maneira de melhor obter a compreensão sobre as inúmeras complexidades em se oferecer efetivamente o direito à moradia para a população, tendo em vista que há um grande déficit habitacional no Brasil.

Em termos mais simples, o direito à moradia deve ser analisado primariamente sob uma perspectiva histórico-jurídica para a melhor compreensão dos motivos e dos ideais que geraram a inclusão do respectivo direito no rol previsto no art. 6º da CRFB/88<sup>96</sup>.

No Brasil, a divisão de terras sempre foi uma temática significativa, o que é perceptível na construção histórica do país. Inicialmente, o Brasil foi uma colônia de exploração de Portugal e, por isso, era de grande importância para os colonizadores que as terras brasileiras fossem cultivadas ao máximo. Consequentemente, no período do Brasil colônia, a divisão da terra ocorreu por meio de sesmarias. Elas funcionavam como uma medida administrativa implementada pelas capitanias hereditárias, em que lotes de terras eram distribuídos aos particulares pelo Rei de Portugal. Entretanto, esses grandes lotes de terras eram pouco cultivados e podiam ser confiscados pelo Rei a qualquer tempo. Assim, existia grande insegurança jurídica na área rural brasileira.<sup>97</sup>

Posteriormente, com a independência do Brasil, foi proibida a distribuição de novas sesmarias. Contudo, não houve nenhuma regulamentação sobre a ocupação da zona rural e, perante esse vácuo legal, as pessoas passaram a ocupar terras públicas desocupadas. Nessa esteira, a maioria dos fazendeiros não possuía a efetiva propriedade de suas terras, mas apenas a posse.<sup>98</sup> É importante ressaltar que a Constituição de 1824 previa um rol de direitos e garantias fundamentais, mas esses direitos não incluíam o direito à moradia digna.<sup>99</sup>

Eventos históricos compuseram a trajetória das cidades brasileiras, porém, em conjunto com esses acontecimentos, não se pensou nas condições urbanas adequadas para a habitação da população. Assim sendo, com os avanços abolicionistas e com a desorganização na zona rural, em 1850, há o primeiro símbolo sobre o processo de estrutura do acesso à moradia no Brasil com a Lei de Terras<sup>100</sup>, que estabeleceu critérios para aquisição de propriedade. Contudo, alguns desses critérios produziam obstáculos à aquisição de terras por imigrantes e pessoas alforriadas.

A Lei de terras optou por dividir a terra em latifúndios em vez de dividir a terra em pequenas propriedades e, em seu primeiro artigo, proibiu a ocupação de terras públicas sob pena de prisão. Todavia, a mesma lei perdoou aqueles que já estavam nessa situação. Portanto, é

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. *Revista brasileira de história*, v. 35, n. 70, p. 88, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/FmYs48dr3PBSQ9JxhRG5ckK/?lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>98</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 7.

<sup>99</sup> BRASIL. *Constituição política do império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

<sup>100</sup> RODRIGUES, Arlete Moisés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1990. p.17.

possível afirmar que a Lei de Terras foi inovadora ao realizar uma espécie de regularização fundiária. Infelizmente, na prática, essa regularização fundiária promovida pela Lei de Terras gerou uma desigualdade social, tendo em vista que apenas os grandes possuidores foram efetivamente perdoados. Em suma, a Lei de Terras beneficiou aqueles que invadiram grandes lotes de terrenos públicos. Posteriormente, esse perdão foi novamente concedido nos mesmos termos. Assim, enquanto os possuidores de grandes lotes de terra obtinham a propriedade delas, os possuidores de pequenos lotes eram excluídos desse perdão por não conseguirem pagar pelas taxas previstas na Lei de Terras.

Posteriormente, a Lei Áurea aboliu a escravidão em 1888 e com isso gerou grandes impactos sociais, pois foi omissa quanto ao destino dos escravizados que foram libertos. Por conseguinte, um de seus efeitos foi ocasionar o êxodo de quase dois milhões de adultos escravizados, que deixam as fazendas sem qualquer indenização. Grande parte dessas pessoas se direcionou para as cidades em busca de uma forma de obter subsistência.

Os fatores expostos nos parágrafos anteriores demonstram as matrizes da desigualdade na distribuição de terras no Brasil. Tendo em vista que a maior parte dos melhores terrenos nas cidades já possuía proprietários, sobrou para essa parte da população terrenos em manguezais e morros. Logo, a falta de moradia é um problema antigo no Brasil.

Diante do exposto, com a Proclamação da República e com o início de um crescimento industrial, a população habitando em centros urbanos se expandiu. Consequentemente, iniciou-se um processo de concentração urbana gerando uma demanda ainda maior por moradias.<sup>101</sup> Nesse período, houve um crescimento da parcela da população que residia em cortiços. O déficit habitacional e a precarização da moradia eram questões perceptíveis, de maneira que foram retratadas de várias formas como, por exemplo, no enredo do livro *O cortiço*, escrito em 1890 por Aluísio Azevedo, em que se retrata o cotidiano de personagens que representam o resultado da crise do acesso à moradia<sup>102</sup>.

Em 1891<sup>103</sup>, foi promulgada a Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil, que carregava previsão de direitos e garantias fundamentais. Contudo, mais uma vez, a Constituição era silente sobre o direito à moradia. Posteriormente, ainda durante a vigência da Constituição de 1891, o Código Civil de 1916 foi promulgado e nele existia a possibilidade de aquisição de bens por meio da usucapião. Essa possibilidade legal funcionou como um

---

<sup>101</sup> MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. DE R. The housing issue in Brazil. *Mercator*, v. 16, n. 7, p. 3, 2017.

<sup>102</sup> AZEVEDO, Aluísio de. *O cortiço*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

<sup>103</sup> BRASIL. Senado Federal. *1ª Constituinte da República teve queixas da Igreja e ausência do povo*. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/constituicao-de-1891-ha-130-anos-1a-constituente-da-republica-teve-queixas-da-igreja-e-ausencia-do-povo>>. Acesso em: 19 abr. 2023.

instrumento para regularização fundiária e trouxe segurança jurídica para a parcela da população que estava em situação de precarização habitacional. Ressalta-se que o Código Civil de 1916 incluía a possibilidade de aquisição da propriedade de bens públicos por meio da usucapião<sup>104</sup>.

A composição textual dessa constituição apresentava um foco predominante nos aspectos políticos da nação, bem como na delimitação da estrutura do sistema governamental emergente. Entretanto, como já mencionado, a Constituição de 1891 não incorporava explicitamente o conceito contemporâneo do direito à moradia. Seu teor primordialmente versava sobre garantias políticas, sendo insuficiente na abordagem dos direitos sociais e econômicos.

Ainda assim, a Constituição de 1891 introduzia certos elementos que, por via indireta, tangenciavam a questão habitacional. Concedia-se, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio, conferindo resguardo à privacidade das residências dos indivíduos. Foi com o decorrer do tempo e a promulgação de constituições subsequentes que o reconhecimento da moradia como um direito social e econômico tomou forma, refletindo a evolução da compreensão dos direitos fundamentais e a crescente ênfase nas questões sociais e econômicas na sociedade brasileira.

A Segunda Guerra Mundial foi um marco histórico que teve um impacto profundo na evolução dos direitos fundamentais no Brasil. Em resposta às atrocidades da guerra, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), que promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. O primeiro artigo dessa declaração afirma que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos<sup>105</sup>, destacando a importância da dignidade inerente a cada pessoa. Essa noção foi adotada por diversos países em suas legislações.

O princípio da dignidade da pessoa humana abrange uma série de direitos que se aplicam a diferentes aspectos da vida, incluindo o direito a uma moradia digna. Em 1966, um novo avanço ocorreu nesse contexto com a inclusão da proteção à moradia no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que afirma que todos têm direito a uma habitação adequada<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> BRASIL. *Lei n. 3071, de 1º de janeiro de 1916*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2023

<sup>105</sup> UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 6 abr. 2023.

<sup>106</sup> BRASIL. *Decreto n. 591, de 06 de julho 1992*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 6 abr. 2023.

É fundamental informar que o direito à moradia vai além de simplesmente oferecer um lugar para se viver. Na verdade, engloba uma variedade de aspectos que, juntos, garantem um nível de existência respeitável para toda a humanidade. Para que esse direito seja efetivado, é necessário que os Estados adotem ações práticas focadas na melhoria das condições de habitação, na eliminação de práticas discriminatórias e na promoção do acesso universal a uma moradia que esteja de acordo com a dignidade intrínseca de cada indivíduo.

O Brasil anuiu com a premissa de que a dignidade é inerente ao ser humano quando assinou essa declaração e, conseqüentemente, incorporou esse princípio em sua legislação como um direito fundamental que, por sua vez, gerou uma série de outros direitos fundamentais. Todavia, na realidade, esse princípio não foi integralmente aplicado em razão de uma série de fatores complexos ligados a estruturação social, jurídica e política do Brasil.

Os direitos e garantias individuais foram destacados como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, o próprio poder constituinte, ao elaborar a Constituição de 1988, preocupou-se em limitar seu próprio poder quanto aos direitos e garantias individuais. Isto é, são temas com tamanha relevância a ponto de não poderem ser abolidos do ordenamento nacional sequer por emenda constitucional.

Por conseguinte, em comparação com as demais constituições brasileiras anteriormente vigentes, a Constituição Federal de 1988 é a que mais se compromete com o princípio da dignidade da pessoa humana, pois se atentou em implementar uma série de disposições constitucionais a fim de promover a efetivação desse princípio.

Apesar do comprometimento da Constituição Federal de 1988 com o bem-estar social e com o princípio dignidade da pessoa humana, apenas com a Emenda Constitucional n. 26/2000 que o Direito à Moradia foi acrescentado ao rol dos direitos sociais<sup>107</sup>. Conseqüentemente, diante desse cenário, criou-se a responsabilidade do Estado de prover instrumentos hábeis para a tutela desse direito. Em outros termos, surgiu a necessidade do Estado de realizar a regularização fundiária. Contudo, o contexto social de déficit habitacional e de precarização da moradia pouco foi alterado desde a inclusão do direito à moradia digna no rol dos direitos sociais do art. 6º da CRFB/88<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> BRASIL. *Emenda constitucional n. 26, de 14 de fevereiro 2000*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

<sup>108</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

A despeito das promessas e intenções da legislação, muitos cidadãos brasileiros ainda enfrentam condições habitacionais insatisfatórias, refletindo uma persistente disparidade entre o ideal legal e a realidade concreta.

O déficit habitacional, que engloba a falta de moradias adequadas e a presença de habitações em situações precárias, persiste em muitas regiões do Brasil. As condições de moradia insalubres, a falta de acesso a serviços básicos e a infraestrutura precária são problemas que afetam especialmente as populações mais vulneráveis, incluindo comunidades de baixa renda e áreas urbanas informais.

Há demasiada desconexão entre os direitos legalmente estabelecidos e as condições de vida da maioria dos brasileiros. Por conseguinte, essa influência estrutural se aplica em questões como a urbanização desordenada, a especulação imobiliária, a falta de políticas públicas eficazes, e o desequilíbrio entre oferta e demanda por habitação tem impactado negativamente a realização plena do direito à moradia digna. Portanto, abordagens multidisciplinares e de longo prazo são exigidas em razão da profundidade dos desafios socioeconômicos e políticos.

O princípio da função social da propriedade foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de transformar um antigo ideal, no qual a propriedade era analisada fortemente por um viés econômico. Entretanto, mesmo com o impacto causado pelo princípio da função social, essa antiga ideia de um direito de propriedade ilimitado ainda persiste como uma problemática no pensamento da sociedade. Consequentemente, isso afeta a regularização fundiária.<sup>109</sup> Nesse panorama, torna-se crucial a busca por soluções que enfrentem os obstáculos estruturais e promovam uma efetiva inclusão social por meio do acesso à moradia adequada. Isso implica a necessidade de políticas públicas abrangentes que envolvam planejamento urbano, regularização fundiária e investimentos em infraestrutura.

Em síntese, embora a Constituição de 1988 tenha introduzido o direito à moradia digna como um dos pilares dos direitos sociais, a persistência do déficit habitacional e da precarização da moradia no Brasil aponta para a necessidade de um compromisso renovado com a implementação efetiva desses direitos.

## 2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA

Na esfera jurídica contemporânea, emerge de maneira intrínseca e incontestável a conexão entre a função social da propriedade urbana e o direito à moradia. A interconexão

---

<sup>109</sup> MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 29 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 412.

desses dois princípios basilares reflete não somente a progressão das perspectivas legais e sociais, mas também a busca incessante por um ambiente caracterizado pela equidade, inclusão e sustentabilidade.

A compreensão da propriedade ultrapassa, atualmente, a mera faculdade de usar, gozar, dispor, possuir e reaver prevista no Código Civil, expandindo-se até abarcar a responsabilidade de contribuir para o bem-estar coletivo. Nesse contexto, a análise do elo entre a função social da propriedade e o direito à moradia desvela-se como um terreno fecundo para a exploração das complexidades inerentes à promoção do bem-estar tanto individual quanto coletivo, em um ambiente urbano em contínua metamorfose.

Historicamente, a Declaração dos Direitos do Homem de 1789<sup>110</sup> é um símbolo do que se entende por direito de propriedade modernamente. Logo, inicialmente, a concepção de direito de propriedade foi desenvolvida a partir de uma premissa individual e ilimitada. Nesse sentido, o art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789<sup>111</sup> dispõe que: “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir sob condição de justa e prévia indenização”. Em suma, na mencionada declaração houve a consagração de um pensamento liberal de que a propriedade era acessível a todos e que essa proteção à igualdade e à propriedade privada por só seriam capazes de alcançar uma limitação do poder absoluto dos governantes.

Percebe-se que a concepção inicial de direito de propriedade estava norteadada pelos princípios iluministas que pautaram os ideais da Revolução Francesa<sup>112</sup>, tendo em vista que a Declaração dos Direitos do Homem de 1789<sup>113</sup> expressamente disciplinava que todos os homens eram iguais em direito. As regulamentações do governo visavam salvaguardar a autonomia financeira, resguardando o indivíduo contra a intervenção estatal. Essas premissas permaneceram em ordenações posteriores como, por exemplo, no Código Napoleônico<sup>114</sup>, que influenciou bastante o Código Civil brasileiro de 1916<sup>115</sup>, pois o código francês disciplinava que o proprietário possuía um poder absoluto sobre o bem. Contudo, apesar da existência desse

---

<sup>110</sup> ONU. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> CAPANEMA. Sylvio. O código de Napoleão e sua influência no direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, v. 7, n. 26, 2004. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista26/revista26\\_36.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf)>. Acesso em: 22 JUN. 2023.

<sup>113</sup> ONU, *op. cit.*, nota 103.

<sup>114</sup> CAPANEMA, *op. cit.*

<sup>115</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 8.

caráter ilimitado, o direito de propriedade poderia ser relativizado em razão do interesse público<sup>116</sup>.

A definição escolhida para o direito de propriedade foi determinante para colocá-la como base da economia moderna, possuindo um espaço de evidência na estrutura social. Assim, a coletividade passa a centrar-se em torno da propriedade. Nessa perspectiva, a propriedade privada também foi fundamental para o acúmulo de capital no Brasil<sup>117</sup>. É relevante destacar que a obtenção de propriedade sobre algo concede poder ao indivíduo. Por conseguinte, essa questão foi abordada em várias leis nacionais. Parte superior do formulário

Continuando conforme essa trajetória histórica, o direito de propriedade foi incluído no rol de direitos individuais da Constituição de 1891<sup>118</sup>, a primeira do Brasil republicano, preservando uma natureza absolutória e focada no indivíduo. Logo, o Código Civil de 1916, que foi editado durante a vigência da Constituição de 1891, conseqüentemente, possuía os mesmos preceitos. Nesse cenário, leciona Carlos Edison do Rêgo, Gustavo Tepedino e Pablo Renteria<sup>119</sup>:

Nesse cenário, entra em crise o vetusto conceito que, cristalizado pelas conhecidas fórmulas dos códigos do século XIX (dos quais o Código Civil Brasileiro de 1916 não representou mais que um reflexo), identificava-se com o aproveitamento e a disposição da coisa “da maneira mais absoluta”, “desde que não se fizesse um uso vedado pela lei”.<sup>23</sup> Todavia, àquela altura, a função social, a despeito de sua previsão constitucional, não adquire eficácia jurídica propriamente dita, sendo concebida, no âmbito do direito civil, apenas como dever imposto ao Estado de legislar com preocupação social, pelo que a dogmática do direito de propriedade, apesar das intervenções legislativas, mantém-se praticamente inalterada.

Nesse período, a sociedade passou por mudanças significativas originadas, em grande medida, pelo aumento da produção e do consumo em larga escala. Uma das ramificações dessas transformações foi a opressão humana sobre os próprios indivíduos, com os mais poderosos subjugando os mais vulneráveis. Dentro dessa conjuntura, a noção de propriedade, que anteriormente possuía um caráter incondicional, assume uma dimensão mais voltada ao convívio social.

---

<sup>116</sup> CAPANEMA, *op. cit.*

<sup>117</sup> UNGARETTI, Débora *et al.* *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 244.

<sup>118</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 99.

<sup>119</sup> TEPEDINO *et al.*, *op. cit.*, nota 29, p. 93

Paralelamente, as Constituições de Weimar, promulgada em 1919 na Alemanha<sup>120</sup>, e a Constituição Mexicana de 1917<sup>121</sup> desempenharam papéis de considerável relevância na evolução das concepções sobre a função social da propriedade no contexto brasileiro. Ambas as constituições, em momentos distintos e em locais geográficos diversos, compartilharam uma abordagem inovadora ao reconhecerem a propriedade privada como um direito fundamental, mas também ao estabelecerem limitações e deveres associados a esse direito.

A Constituição de Weimar, conhecida por sua abordagem progressista e democrática, introduziu conceitos que posteriormente influenciaram a percepção de propriedade no Brasil. Ao consagrar a propriedade privada como direito, a Constituição de Weimar também a submeteu ao princípio da função social, o que significava que o direito de propriedade estava vinculado a um propósito maior de benefício para a sociedade como um todo. Isso resultou na ideia de que a propriedade não deveria ser um fim em si mesma, mas sim um meio para promover o bem-estar coletivo<sup>122</sup>. No Brasil, essa noção influenciou a Constituição de 1934<sup>123</sup> e, posteriormente, a Constituição de 1988<sup>124</sup>, ambas trazendo o conceito de função social da propriedade.

Por sua vez, a Constituição Mexicana de 1917 também desempenhou um papel significativo na modelagem das discussões sobre propriedade no Brasil. Com sua ênfase na reforma agrária e na distribuição mais equitativa da terra, a Constituição Mexicana buscou equilibrar os direitos dos proprietários com as demandas sociais por justiça e igualdade.<sup>125</sup>

No Brasil, essas influências se manifestaram particularmente na Constituição de 1934<sup>126</sup> que, em seu art. 113, introduziu a noção de função social da propriedade como um princípio norteador. Logo, a mencionada Constituição dispunha que o direito de propriedade era assegurado, porém, sua prática não poderia contrariar o interesse social ou coletivo. Em suma, a Constituição de 1934 incorporou a função social da propriedade como elemento condicionante do direito à propriedade.

---

<sup>120</sup> AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição federal brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 103 p. 337 – 355, jan./dez. 2008.

<sup>121</sup> ANDRADE, Otávio Morato de. A Constituição Mexicana de 1917. Do Estado Liberal a Proteção Social. *Revista de trabalho e política social*. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10690/8064>. Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>122</sup> PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>123</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 13.

<sup>124</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

<sup>125</sup> PINHEIRO, *op. cit.*

<sup>126</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 13.

A conversão do Estado Liberal para o Estado Social ocorreu quando houve a percepção do aumento das disparidades sociais e a urgência de assegurar tanto os direitos pessoais quanto os direitos coletivos para os indivíduos. Por conseguinte, o governo, anteriormente focado em garantir a efetividade da autonomia financeira, precisou adotar responsabilidades de supervisionar as interações pessoais e começou a se envolver na condução econômica para promover relações sociais mais equitativas<sup>127</sup>.

A ideia de função social da propriedade inspirou a elaboração da Lei n. 4.132/1962<sup>128</sup>, que estabeleceu os critérios para desapropriação por interesse social, com o objetivo de assegurar uma distribuição mais justa da propriedade ou adequar seu uso ao bem comum. Conseqüentemente, a Constituição de 1967<sup>129</sup> incorporou literalmente o princípio da função social da propriedade em seu texto.

Essa ideia foi posteriormente reafirmada e ampliada na Constituição de 1988<sup>130</sup>, na qual a propriedade passou a ter sua função social estendida também para áreas urbanas. Portanto, tais Constituições desempenharam um papel crucial ao incutir na consciência jurídica brasileira a importância de harmonizar a propriedade com os interesses da sociedade, contribuindo para uma abordagem mais equilibrada e justa da propriedade privada no país.

É necessário informar que o período histórico brasileiro antecessor à elaboração da Constituição de 1988 foi marcado pela austeridade da ditadura e pelas demandas da população por participação democrática e justiça social. Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 foi um marco em termos de previsão de direitos e garantias. Destaca-se, ainda, que a posterior inserção do direito à moradia como uma garantia constitucional demonstra o compromisso do país com a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A inclusão do Direito à Moradia foi uma resposta produtiva aos contínuos problemas ligados de habitação inadequada, desigualdade urbana e falta de acesso a condições mínimas de moradia para muitas pessoas. Além disso, a inclusão do direito à moradia na Constituição de 1988,<sup>131</sup> por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000,<sup>132</sup> conferiu uma base legal para o desenvolvimento de políticas públicas focadas em auxiliar a população a exercer esse direito reduzindo as disparidades socioeconômicas do país. Ou seja, ao consagrar o direito à moradia

---

<sup>127</sup> ONU, *op. cit.*, nota 103.

<sup>128</sup> BRASIL. *Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 01 abr. 2024.

<sup>129</sup> BRASIL. *Constituição de 15 de março 1967*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>130</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 107.

na Constituição, o Brasil se comprometeu a adotar medidas para garantir habitação adequada para todos os seus cidadãos.

É importante evidenciar que esse direito não se limita a um simples teto, mas abrange a oferta de condições básicas para uma vida digna, incluindo acesso a saneamento, infraestrutura, serviços públicos e áreas seguras de habitação.

No entanto, é importante observar que, apesar dessa inclusão, desafios persistentes permanecem em relação à moradia no Brasil. A urbanização rápida, a expansão informal das cidades e as desigualdades socioeconômicas continuam a ser obstáculos para a realização plena desse direito. Assim, a inclusão do direito à moradia na Constituição não é apenas um passo inicial, mas também um lembrete constante da necessidade contínua de esforços para garantir que todos os brasileiros tenham acesso a condições habitacionais dignas e adequadas.

Em resumo, a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal de 1988<sup>133</sup> reflete o compromisso do Brasil em proporcionar uma qualidade de vida digna para todos os cidadãos. Essa medida não apenas estabeleceu uma base legal para a promoção de políticas de habitação, mas também reconheceu a moradia como um elemento essencial para a promoção de uma sociedade mais equitativa e integrada.

Por conseguinte, em 2001, verificou-se a promulgação da Lei n. 10.257<sup>134</sup> – Estatuto da Cidade –, a qual passou a regulamentar, em nível infraconstitucional, o disposto nos arts. 182 e 183 da CRFB/88. A finalidade dessa lei era introduzir mecanismos para incentivar o acesso à moradia. O Estatuto da cidade foi inovador em defender dois princípios muito importantes para a realização de seu objetivo, sendo eles: o princípio da descentralização e a democratização da política urbana. Para o Estatuto, esses dois princípios aplicados em conjunto são capazes de auxiliar na obtenção de uma cidade mais justa e equitativa com participação popular no planejamento e desenvolvimento urbano. Parte superior do formulário<sup>135</sup>

A função social da propriedade urbana e o direito à moradia são tópicos intrinsecamente ligados, refletindo a preocupação com a justa distribuição de recursos e o bem-estar coletivo nas áreas urbanas. A ideia fundamental por trás da função social da propriedade urbana é que a propriedade não deve ser exercida apenas para benefício individual, mas também para contribuir para o desenvolvimento e o progresso da comunidade como um todo.

O conceito de função social é originado pela ideia de que as propriedades são meros espaços destinados à habitação e acumulação de renda, mas também são ambientes vinculados

---

<sup>133</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18

<sup>134</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 20.

<sup>135</sup> *Ibid.*

a um designio coletivo. Melhor explicando, são espaços em que a qualidade de vida deve ser garantida. Por exemplo, um proprietário que utiliza seu bem para promover trabalho análogo à escravidão não está usando seu bem de acordo com o princípio da função social. Nesse sentido, asseveram Maria Helena Diniz e Mariana Ribeiro Santiago<sup>136</sup>:

Em nível constitucional, o princípio fundamental da função social da propriedade foi estabelecido entre nós pelo art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 (que não trata expressamente da função social do contrato) e constitui, no nosso entender, o alicerce do regime jurídico da propriedade, à medida que evita o abuso desse direito e reflete uma visão moderna da propriedade como direito limitado em face do bem comum.

Ao contrário do que se possa imaginar, a função social da propriedade, expressão de conceituação difícil e imprecisa, não constitui sacrifício à propriedade privada, mas uma garantia de sua manutenção pacífica. A propriedade continua exclusiva e transmissível livremente. Da mesma forma, como visto retro, ocorre com a função social do contrato, que não extingue a autonomia privada, apenas limita-a, também com base em interesses superiores ao interesse individual.

O acréscimo da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro inspirou a adição de diversas políticas voltadas para o desenvolvimento, o zoneamento urbano e as regulamentações imobiliárias. Por exemplo, a criação de áreas de habitação social, a usucapião coletiva e a possibilidade de aplicação de impostos progressivos sobre imóveis subutilizados.<sup>137</sup>

Em resumo, a função social da propriedade urbana e o direito à moradia convergem para a ideia de que as áreas urbanas devem ser planejadas e gerenciadas de maneira a beneficiar toda a comunidade. Isso requer um equilíbrio entre os interesses individuais dos proprietários e as necessidades coletivas da população, visando à construção de cidades mais inclusivas, justas e habitáveis.

A transferência de conceitos e fundamentos da Constituição para o Direito Civil resulta em uma alteração de ponto de vista, obrigando os profissionais do direito a uma análise abrangente de todo o sistema legal e a dar importância à precedência hierárquica das leis constitucionais sempre que confrontados com a necessidade de solucionar um dilema prático<sup>138</sup>. Não é mais viável resolver cada disputa levando em consideração apenas o artigo legal que aparentemente a abarca e resolve. Consequentemente, a ênfase passa a ser colocada na pessoa

<sup>136</sup> DINIZ, Maria H.; SANTIAGO, Mariana R. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 27;

<sup>137</sup> OLIVEIRA, Juliana Aparecida Gomes; BENEDITO, Luiza Machado Farhat. A função social da propriedade urbana. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v.01, n.2, p. 175-178, Minas Gerais. 2015.

<sup>138</sup> BARROSO, Roberto Luís; BARCELLOS, Ana Paula De. O Começo da História: A Nova Intepretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. *Revista Emerj*. Rio de Janeiro. v. 6, n. 23. 2003 . p. 28

humana (a valorização do indivíduo), em vez do foco no acervo material, e isso faz com que o direito civil direcione suas atenções novamente para o ser humano.

No contexto normativo delineado, é assegurada a salvaguarda dos indivíduos quanto ao exercício do Direito de Propriedade, condicionando-se tal prerrogativa à observância da função social inerente aos bens sobre os quais detêm domínio. Esse postulado deriva da incorporação da função social à estrutura conceitual da propriedade. Assim, compreende-se que a função social não representa uma entidade externa ao Direito de Propriedade, mas sim uma característica intrínseca a este. De modo claro, a inexecução da função social implica no despojamento do Direito de Propriedade de seu conteúdo substancial.

Nesta conjuntura, é possível afirmar que a função social é elemento da própria essência do Direito de Propriedade, não se configurando como um componente externo a ela. Ademais, quando a função social não é cumprida, o Direito de Propriedade perde sua substância e eficácia.

A progressão da propriedade culminou em sua adaptação funcional, moldando o direito de posse para a consecução de objetivos de natureza social. Nesse sentido, ganha um papel essencial à funcionalidade do sistema, incumbindo aos profissionais jurídicos a sua aplicação, por meio da restrição dos abusos e da promoção dos princípios fundamentais expressos na Constituição. Portanto, a propriedade é remodelada conforme os preceitos da estrutura econômica, com o objetivo de assegurar condições de vida dignas para todos.

A função social da propriedade refere-se ao princípio que destaca que a propriedade não deve ser exercida somente para interesses individuais, mas também para contribuir de maneira positiva para o bem-estar e o progresso da comunidade e da sociedade como um todo. Isso envolve reconhecer que o direito de propriedade não é ilimitado, mas deve ser equilibrado com responsabilidades que promovam o benefício coletivo, podendo incluir a promoção de igualdade, preservação do meio ambiente ou o avanço da comunidade local.

### 2.3. DELINEANDO A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE: ENTRE A NATUREZA JURÍDICA E O IMPACTO NA COLETIVIDADE

A natureza da posse e sua função social são temas que se entrelaçam na compreensão dos direitos de propriedade e na relação entre indivíduos e a sociedade. A posse é um conceito legal e socialmente reconhecido, indicando o controle e a ocupação de um bem. A função social da posse, por outro lado, diz respeito à responsabilidade do possuidor em utilizar a coisa de

maneira que beneficie a comunidade e a coletividade, além de atender às necessidades individuais.

Diante do exposto nos tópicos anteriores deste capítulo, é evidente que ainda há muito a ser feito para que a coletividade possa desfrutar plenamente de seu direito fundamental à moradia, pois essa satisfação plena carece do desenvolvimento de políticas públicas que assegurem o acesso eficaz ao direito.<sup>139</sup> Logo, a simples aplicação do princípio da função social da propriedade não é suficiente em um país onde parte significativa da população obtém acesso à moradia por meio da posse. Nesse contexto, é necessária a adoção de outras medidas que garantam a segurança da posse associada à função social da terra. Portanto, a simples aplicação do conceito de função social da propriedade não é suficiente para enfrentar os desafios relacionados à moradia. Parte superior do formulário

A posse é frequentemente vista como um estágio intermediário entre a mera detenção de um bem e a propriedade formal. No entanto, seu papel transcende a mera detenção física. A posse está enraizada na relação do indivíduo com o objeto possuído, carregando consigo aspectos emocionais, econômicos e sociais. É um fator central na dinâmica das relações humanas, já que as propriedades possuídas são muitas vezes ligadas a identidades, aspirações e status social. Nesse sentido, Silvio de Salvo Venosa faz uma interessante distinção entre posse e propriedade em sua obra<sup>140</sup>:

Posse e propriedade, como se percebe, possuem elementos comuns, ou seja, a submissão da coisa à vontade da pessoa. Daí aflorar a noção de aparência no conceito de posse, pois a posse é a forma ordinária de ser exercido o direito de propriedade. Por isso, existe presunção de ser o possuidor da coisa seu proprietário. É certo que cessa essa presunção tão logo o possuidor declare, ou de algum modo se saiba, que ele possui outro título, como locatário, comodatário, depositário, representante do proprietário etc. ou como usurpador. Essa noção é importante porque será essencial marco divisor da posse de boa ou de má-fé, a ser examinada, pois, no momento em que o possuidor tem ciência de não possuir validamente a coisa, cessa sua boa-fé.

Quando se discute o conceito de posse, emerge a proeminência dos dois notáveis doutrinadores: Rudolf von Ihering e Friedrich Karl von Savigny. Sob a perspectiva de Savigny, indivíduo seria reconhecido como possuidor no momento em que demonstrasse um domínio influente sobre o objeto, concomitantemente à intenção de exercer tal posse na qualidade de

---

<sup>139</sup> MASTRODI, Josué; ROSMARINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, jul/dez 2013, p. 128. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/admin,+RDFD+7+-+317.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

<sup>140</sup> VENOSA. op. cit., p. 43.

proprietário<sup>141</sup>. Ou seja, para Savigny, a posse ganharia vida pela combinação de dois elementos interligados: o *corpus* e o *animus*. A relevância da teoria subjetiva de Savigny reside na sua capacidade de estabelecer a autonomia da posse como um argumento válido. Isso possibilitou a justificação de que a utilização das coisas possui relevância jurídica, mesmo quando realizada por indivíduos que não detêm a propriedade.<sup>142</sup>

Em seus trabalhos, Rudolf Von Ihering expressou críticas à teoria de Savigny. Segundo Ihering, a posse representa a manifestação de um ou mais dos atributos intrínsecos à propriedade.<sup>143</sup> Desse modo, na sua concepção, a posse engloba não apenas um direito real, mas também uma prerrogativa efetiva, sujeita a exercício tanto pelo proprietário quanto por terceiros. Conforme a abordagem proposta por Rudolf von Ihering, a posse assume a forma de um interesse amparado juridicamente, traduzindo-se, portanto, em um direito (*jus possidendi*). Assim, a perspectiva de Ihering é conhecida como a teoria objetiva da posse<sup>144</sup>, enquanto a perspectiva de Savigny é conhecida como a teoria subjetiva da posse.

Em síntese, ao estabelecer uma análise comparativa entre as teorias subjetiva e objetiva, emerge a conclusão de que Savigny enfocava sua atenção no conceito do *animus domini*, ou seja, a vontade como o fator preponderante no contexto da posse. Por outro lado, Ihering direcionava seu enfoque para o aspecto econômico. Esse direcionamento encontra justificativa no papel desempenhado pela vontade na esfera possessória, que se assemelha ao desempenho em outros contextos jurídicos.

Segundo a perspectiva subjetiva delineada por Friedrich Karl von Savigny, a posse é inicialmente um fenômeno intrínseco, desvinculado de qualquer regramento jurídico. Contudo, essa posse assume um caráter de direito em virtude das implicações legais que desencadeia, tais como a usucapião e a capacidade de acionar os interditos possessórios.

Em suma, para Savigny, a posse revela-se simultaneamente um direito e um evento factual. Quando analisada em sua essência, ela se apresenta como um acontecimento; no entanto, quando considerados os resultados que engendra, como a usucapião e o direito de acionar medidas protetivas possessórias, ela assume uma natureza de direito.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> DINIZ, *op. cit.*, p. 17

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> TEPEDINO *et al*, *op. cit.*, p.32

<sup>144</sup> JHERING, Rudolf Von. *Posse e interditos possessórios*. Tradução Adherbal de Carvalho. Salvador: Livraria Progresso, 1959. p. 173.

<sup>145</sup> AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges de. *A posse e seus efeitos*. 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. p. 42.

Caio Mário da Silva Pereira<sup>146</sup>, na obra *Instituições de Direito Civil*, apresenta críticas direcionadas à teoria subjetiva de Savigny como, por exemplo, o exagerado subjetivismo, que é evidenciado pela sua não aceitação do desdobramento da relação possessória. Isso implica que a relação entre o possuidor e a coisa não pode ser dividida em elementos materiais e mentais distintos. Além disso, a teoria enfrenta a dificuldade de identificar o estado emocional ou "estado *animus*" do possuidor de maneira precisa e concreta, o que pode dificultar a sua aplicação prática. Somados a isso, há também obstáculos de natureza prática que tornam a teoria problemática em sua implementação. Nesse sentido, o autor defende:

Não obstante o enorme prestígio de Savigny, e dos numerosos Códigos que lhe perfilharam a doutrina, bem como da multidão de escritores que o acompanharam dentro e fora da Alemanha, a teoria objetiva de Ihering é mais conveniente e satisfatória. Com efeito, na relação possessória não se revela o *animus domini*, nem facilmente se prova. Às vezes falta de todo, e nem por isto deixa de ser defensável a relação criada. Quem encontra um chão ermo e o cultiva, não tem e *ipso facto* não pode provar *animus domini*.

Apesar de não definir expressamente o que é posse, o Código Civil de 2002<sup>147</sup> definiu quem é possuidor e, a partir da análise do que foi definido, entende-se que a teoria adotada foi a teoria objetiva de Ihering. Dessa maneira, a legislação brasileira definiu a posse como o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196 do CC). Todavia, atualmente, em que pesem os avanços trazidos pelas teorias de Ihering e Savigny, tais teorias sobre a posse estão ultrapassadas e não estão condizentes com a realidade social.

No contexto contemporâneo da evolução da posse, é imperativo que os preceitos de Ihering e Savigny não sejam relegados ao esquecimento, mas sim examinados sob a perspectiva da função social inerente à posse<sup>148</sup>. A função social da posse amplia essa perspectiva ao abordar o impacto que a posse tem sobre a comunidade. A ideia subjacente é que a posse de bens não deve ser exercida em detrimento da coletividade, mas sim em benefício dela. Isso é particularmente relevante em contextos urbanos, em que a pressão sobre os recursos e o crescimento populacional pode acentuar desigualdades e problemas de habitação. A função social da posse implica que os proprietários têm a responsabilidade de usar suas propriedades para contribuir para o bem-estar geral, evitando o subaproveitamento ou a exclusão de outros membros da sociedade.

---

<sup>146</sup> PEREIRA, Caio Mário da S. *Instituições de Direito Civil: Direitos Reais*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p.15.

<sup>147</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>148</sup> DINIZ, *op. cit.*, p. 17.

As correntes teóricas que amalgamam em suas análises a função social concomitantemente à noção de posse, reconhecidas como correntes sociológicas da posse, buscam evidenciar que esse instituto não deve mais ser concebido como mero apêndice da propriedade, como outrora se dava. Ao revés, a posse adquire uma reinterpretação imbuída dos valores sociais que lhe são inerentes, sendo tratada como um fenômeno de marcante densidade social, desvincilhado da propriedade em si, bem como de quaisquer outros direitos reais.

É por meio da posse que grande parte da população brasileira obtém acesso à terra. Conseqüentemente, a posse desempenha um papel crucial na sociedade brasileira. A interação entre a natureza da posse e sua função social é evidente nas abordagens legais e nas políticas públicas. A posse pode ser considerada um fator relevante ao determinar direitos sobre a propriedade, reconhecendo a conexão entre a ocupação e o uso efetivo de um bem. Em razão disso, seria interessante para a coletividade ter a função social da posse expressamente positivada no sistema jurídico brasileiro.

Em resumo, a natureza da posse envolve mais do que a simples detenção física de um bem; é um conceito amplo que abrange múltiplos aspectos. Sua função social é uma consideração crucial que destaca a responsabilidade dos possuidores em utilizar seus bens para o benefício coletivo. Esses conceitos se entrelaçam em questões de direitos de propriedade, desenvolvimento urbano e justiça social, enfatizando a importância de uma abordagem equilibrada para o uso de recursos e a promoção de uma sociedade mais inclusiva e sustentável. Contudo, percebe-se que a função social da posse se distingue da função social da propriedade, uma vez que o princípio da função social se manifesta de forma mais clara na posse do que na propriedade.

#### 2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRESSUPOSTO PARA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELA USUCAPIÃO

Os princípios legais e as regulamentações jurídicas são inicialmente derivados do contexto social, ou seja, emergem da necessidade da sociedade de evitar desentendimentos entre diferentes interpretações provenientes de um mesmo evento real. Assim, a norma jurídica se origina das demandas sociais, enquanto o evento jurídico surge a partir da norma jurídica que legaliza o acontecimento. Dessa maneira, a mera ocupação de um imóvel por um indivíduo é um fato social, mas essa situação não enseja necessariamente sua aquisição pela usucapião, pois esse indivíduo deve atuar durante sua posse dando ao bem sua função social.

A teoria tridimensional do Direito, concebida pelo renomado jurista brasileiro Miguel Reale, apresenta uma abordagem que se caracteriza por sua amplitude e originalidade no tocante à compreensão do fenômeno jurídico. Esse arcabouço teórico encontra sua fundamentação em um intrincado entrelaçamento de três componentes essenciais: fato, valor e norma. O elemento "fato" se refere às ocorrências e circunstâncias que se desenrolam no seio da realidade social, enquanto o elemento "valor" abarca as nuances éticas e culturais intrínsecas a tais contextos. Por fim, o elemento "norma" delinea a estrutura de regras jurídicas que, por sua vez, governa e norteia a conduta humana. Nesse sentido defende Miguel Reale:<sup>149</sup>

Desse modo, fatos, valores e normas se implicam e se exigem reciprocamente, o que, como veremos, se reflete também no momento em que o jurisperito (advogado, juiz ou administrador) interpreta uma norma ou regra de direito (são expressões sinônimas) para dar-lhe aplicação.

Uma ilustração concreta que lança luz sobre essa interconexão entre a teoria tridimensional do direito, os elementos sociais subjacentes e a função social do direito emerge na configuração da função social da posse como pressuposto à aquisição por intermédio da usucapião. A posse, nesse contexto, erige-se como um fenômeno social, representando a relação intrincada entre um indivíduo e um bem, frequentemente intrincada com raízes de natureza cultural, econômica e histórica. No alinhamento com a doutrina tridimensional<sup>150</sup>, essa dinâmica de posse engloba um matiz fático – a apreensão tangível do bem –, um matiz valorativo – a significância da posse para a coesão e progresso da sociedade –, e um matiz normativo – as regras jurídicas que orquestram a posse e suas implicações.

A concepção de "fato social" desempenha um papel de essencial magnitude tanto no campo da sociologia quanto na apreensão do âmbito jurídico. No contexto sociológico, a terminologia foi introduzida por Émile Durkheim, conforme anteriormente delineado, para designar elementos intrínsecos à vida em sociedade que impõem uma influência coercitiva sobre os indivíduos, exteriorizando-se em relação a estes e personificando padrões comportamentais, valores, preceitos e estruturas culturais partilhadas. No contexto do direito, o conceito de fato social revela-se igualmente pertinente, notadamente ao se tratar da compreensão da correlação entre as normas jurídicas e as realidades sociais. Nesse contexto, Émile Durkheim compreende<sup>151</sup>:

---

<sup>149</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 67.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 112. Disponível em: [https://pedropeixotoferreira.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/durkheim\\_2007\\_as-regras-do-mc3a9todo-sociolc3b3gico\\_bookmf.pdf](https://pedropeixotoferreira.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/durkheim_2007_as-regras-do-mc3a9todo-sociolc3b3gico_bookmf.pdf). Acesso em: 28 abr. 2024.

Chegamos portanto à regra seguinte: A causa determinante de um fato social deve ser buscada entre os fatos sociais antecedentes e não entre os estados da consciência individual. Por outro lado, concebe-se facilmente que tudo o que precede se aplica tanto à determinação da função quanto à da causa. A função de um fato social não pode ser senão social, isto é, ela consiste na produção de efeitos socialmente úteis. Certamente pode ocorrer, e acontece de fato, que, por via indireta, o fato social sirva também ao indivíduo.

Um fato social é um fenômeno que se manifesta na sociedade e que exerce influência sobre os indivíduos, suas ações e interações. Esses fatos não são apenas eventos isolados, mas sim padrões de comportamento, valores, normas e estruturas que moldam a vida coletiva. Eles podem ser observados em diversas áreas, como cultura, economia, política, religião e educação. Dessa maneira, esses fatos sociais podem influenciar o direito. Isto posto, assevera Pontes de Miranda<sup>152</sup>:

O mundo jurídico confina com o mundo dos fatos (materiais, ou enérgicos, econômicos, políticos, de costumes, morais, artísticos, religiosos, científicos), donde as múltiplas interferências de um no outro. O mundo jurídico não é mais do que o mundo dos fatos jurídicos, isto é, daqueles suportes fáticos que logram entrar no mundo jurídico. A soma, tecido ou aglomerado de suportes fáticos que passaram à dimensão jurídica, ao jurídico, é o mundo jurídico. Nem todos os fatos jurídicos são idênticos. Donde o problema inicial de os distinguir e de os classificar. O fato jurídico provém do mundo fático, porém nem tudo que o compunha entra sempre, no mundo jurídico. À entrada no mundo do direito, selecionam-se os fatos que entram. É o mesmo dizer-se que à soma dos elementos do que, no mundo fático, teríamos como fato, ou como complexo de fatos, nem sempre corresponde suporte fático da regra jurídica

Ao mesmo tempo em que os fatos sociais são criados pelos indivíduos mediante suas ações e interações cotidianas, os indivíduos também têm as suas escolhas e ações influenciadas pelos fatos sociais. Dessa forma, eles não são formados por ações momentâneas e isoladas, nas, na verdade, os fatos sociais são um padrão recorrente de comportamentos, valores e estruturas que ao mesmo tempo em que influenciam as pessoas são influenciados.

A Teoria Tridimensional<sup>153</sup> do Direito relaciona fatos sociais e valores para a produção de uma norma. Nesse sentido, essa teoria fornece uma perspectiva sobre o que há por trás da produção de uma norma. Assim, é possível usar a Teoria Tridimensional do Direito para perceber que a adição entre a existência das ocupações e os valores relacionados como, por

<sup>152</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado*. T. 2. 4. ed. São Paulo: RT, 1974, p. 183.

<sup>153</sup> REALE, *op. cit.*, p. 67.

exemplo, a dignidade da pessoa humana e o princípio da função social da propriedade, são capazes de formar a norma autorizadora da usucapião.

A função social associada à posse é o que confere validade à aquisição da propriedade por intermédio da usucapião, uma vez que, apenas quando há execução da função social que a posse exercida se torna elegível para a aquisição da propriedade por meio da usucapião.<sup>154</sup>

É necessário destacar a diferença entre a função social da propriedade e a função social da posse. Enquanto a função social da propriedade está ligada às ações do proprietário e à propriedade como um todo, a função social da posse está ligada à forma como o bem é ocupado e utilizado. Nesse sentido, Maria Helena Diniz e Mariana Santiago asseveram<sup>155</sup>:

A função social de posse é mero corolário do princípio constitucional da função social de propriedade e da justiça (LINDB, art. 5º) norteador da ordem econômica, revitalizando-o, para atender aos interesses sociais limitando o arbítrio do possuidor e do proprietário, para que no seio da coletividade se tenha condições para atingir o equilíbrio econômico, ambiental, existencial, amparando o fraco contra o forte. E a função social de posse está ligada ao princípio do respeito e proteção à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), dando tutela jurídica ao possuidor para que se efetive a justiça social e para que se garanta o mínimo convivencial ou existencial.

A concessão de uso especial para fins de moradia e outros instrumentos legais de regularização fundiária estão intrinsecamente vinculados com exercício da função social da posse<sup>156</sup>, pois esta está atrelada ao aproveitamento e ocupação de bens rurais ou urbanos. Portanto, esse conceito está intimamente ligado ao direito das pessoas de ocuparem uma terra ou propriedade a fim de suprirem suas necessidades de habitação e meios de subsistência.

O princípio da função social da propriedade ocupa um lugar crucial na prática jurídica, não se comportando apenas como um princípio orientador, mas também como requisito para a obtenção da propriedade por intermédio da usucapião, pois apenas por meio do exercício da posse após determinado lapso temporal que a propriedade pode ser adquirida por meio da usucapião.

Ao analisar a função social da propriedade como um princípio norteador, percebe-se que ele impõe um dever positivo e um negativo. Significa dizer que o princípio da função social da propriedade determina que esta deve ser utilizada para promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental, promovendo a igualdade, a sustentabilidade e a justiça social. Portanto, como uma espécie de dever negativo, o proprietário não pode exercer sua propriedade de maneira egoísta ou exclusiva.

---

<sup>154</sup> DINIZ; SANTIAGO, *op. cit.*, p. 41-42.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 13.

A usucapião e o princípio da função social estão intrinsecamente conectados, pois esse princípio funciona como um requisito para a aquisição da propriedade por intermédio da usucapião. É interessante analisar que é a observação do princípio da função social em conjunto com os demais requisitos necessários que legitima a posse do ocupante para fins da usucapião, bem como é a ausência do exercício da função social da propriedade que legitima o reconhecimento da prescrição aquisitiva daquele que consta no registro do bem.

Ou seja, quem busca adquirir a propriedade por usucapião deve demonstrar que sua posse foi exercida de maneira que contribuiu para a função social da propriedade. Isso pode envolver a utilização produtiva do terreno, a melhoria das condições de vida tanto para o próprio possuidor quanto para a comunidade ao redor, bem como o respeito às normas e regulamentos urbanos e ambientais.

### **3. A POSSIBILIDADE DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE BENS PÚBLICOS POR MEIO DA USUCAPIÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO AO ACESSO À MORADIA DIGNA**

A importância dos bens públicos para a conservação do Estado é indiscutível, pois possuem um impacto significativo na atuação estatal e na geração de receita pública. Por isso, os bens dessa natureza recebem proteções especiais como, por exemplo, as características de impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Paralelamente, a moradia também é um valor de extrema relevância e que impacta diretamente a qualidade de vida da população. O direito à moradia digna é constitucionalmente previsto como um dos recursos para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Contudo, principalmente, quando se trata de cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica, o acesso a esse direito é limitado à população. Logo, torna-se urgente o debate quanto à viabilidade de mudanças legais a fim expandir os mecanismos de obtenção desse direito fundamental.

Neste capítulo, realiza-se uma breve dissertação sobre as classificações dos bens públicos para que seja possível uma análise crítica acerca da efetiva aplicação do princípio do interesse coletivo. Pretende-se também demonstrar a capacidade da usucapião como um mecanismo interessante para o alcance do interesse coletivo por meio do exercício da função social da propriedade.

Dessa maneira, este capítulo apresenta o cerne do presente trabalho, aprofundando o debate, analisando as nuances e impactos realizados pela possível aquisição de um bem público pela usucapião.

### 3.1. NOÇÕES GERAIS DE BENS PÚBLICOS

A legislação referente aos bens jurídicos em geral é abordada no Código Civil, que dedica um capítulo específico aos bens públicos e particulares. O principal princípio está consagrado no art. 98, o qual estabelece: "Consideram-se bens públicos aqueles que fazem parte do patrimônio nacional e pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os demais são considerados bens particulares, independentemente da entidade a que pertençam."<sup>157</sup>

A redação atualizada pelo Código Civil em vigor representa um progresso em relação ao art. 65 do Código anterior<sup>158</sup>, que se limitava a mencionar a União, os Estados e os Municípios como titulares desses bens. Apesar de a formulação anterior ser condizente com a época em que o Código de 1916 foi promulgado, especialistas e órgãos judiciais já sustentavam a interpretação de que os titulares dos bens públicos incluiriam todas as pessoas jurídicas de direito público, abrangendo, portanto, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações autárquicas de direito público.

Os bens públicos podem ser classificados de diferentes maneiras. No que tange à sua titularidade, podem ser divididos em federais, estaduais, distritais e municipais, conforme pertençam à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios.

A Constituição atual apresenta uma lista dos bens que pertencem à União e aos Estados, mas essa lista não é completa. Ela serve como uma classificação básica para determinados bens que têm características especiais e que, portanto, exigem atenção diferenciada. Os bens da União são especificados no art. 20 da Constituição<sup>159</sup>, que leva em conta vários critérios da esfera federal, como segurança nacional, proteção da economia, interesse público e abrangência do bem.

Quanto à segurança nacional, são considerados bens federais as terras devolutas necessárias para a defesa das fronteiras e para a construção de fortificações e instalações militares; os lagos e rios que servem como limites com outros países; o mar territorial; e os terrenos de marinha e suas áreas acrescidas.

O artigo 20, IV, da CRFB/88 estabelece como propriedade da União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças e as praias marítimas e, no mesmo enunciado, considera as ilhas oceânicas e costeiras como bens da União. Antigamente, o dispositivo fazia uma salva às

---

<sup>157</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

<sup>158</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 23.

<sup>159</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

ilhas que estivessem sobre propriedade de Estados, Municípios ou de terceiros, conforme diagnóstica no artigo 26, II, da CRFB/88 <sup>160</sup>.

Deste modo, pelo critério do “interesse público nacional”, foram incluídas como patrimônio federal, antes mesmo da promulgação do texto constitucional, as vias de comunicação de logradouro nacional, inciso II; as áreas de terras devolutas que o foram para a preservação ambiental, inciso II; as cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e pré-históricos, inciso X; e as terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, inciso XI. Adicionalmente, com base na extensão geográfica, os lagos e rios que percorrem mais de um estado também são considerados bens de propriedade federal (conforme o inciso III).

Importante ressaltar que, tanto em relação aos bens atualmente sob domínio da União quanto aos que venham a ser incorporados (conforme o artigo 20, inciso I), bem como no que se refere aos recursos minerais, inclusive aqueles encontrados no subsolo (conforme o artigo 20, inciso IX), o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu jurisprudência que exclui as terras que eram parte de aldeamentos indígenas extintos, mesmo que tais terras tenham sido ocupadas por indígenas em tempos remotos<sup>161</sup>.

Quanto à questão de imóveis da União, é possível citar que, no que tange aos bens imóveis da União, é fundamental lembrar a existência do Decreto-lei nº 9.760, datado de 5 de setembro de 1946<sup>162</sup>, parte-se de um regulamento fundamental para compilar as muitas questões relacionadas a bens federais. Ademais, também se deve notar que disputas relativas a bens públicos federais, seja em um caso penal ou civil, se, além disso, também houver a necessidade de preservá-los, devem igualmente ser resolvidas em tribunais federais. Mesmo que um terceiro seja o principal responsável pela gestão destes.

Os bens estaduais estão elencados no art. 26 da CRFB/1988<sup>163</sup>, são eles: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, com a ressalva daquelas que se originem de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; as terras devolutas não compreendidas entre as da União. Diante disso, ressalta-se que o mencionado rol não é taxativo.

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 650, de 31 de outubro de 2003*. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1634>. Acesso em: 01 set. 2023.

<sup>162</sup>BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760 de 05 de setembro de 1946*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=De19760&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm#:~:text=De19760&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%205%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.) Acesso em: 03 set. 2023.

<sup>163</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

Relativamente, ao Distrito Federal, também é possível compreender que se apliquem, por analogia, as disposições constitucionais deferidas aos Estados. Não obstante a Constituição Federal de 1988, em seu art. 16, diga expressamente apenas sobre os Estados, e o art. 32, que dispõe sobre o Distrito Federal, omite-se sobre a propriedade de bens públicos, não há resistência à aplicação de diretrizes similares. Aliás, o próprio sistema constitucional afasta o Distrito Federal dos demais entes federativos que não residem na esfera municipal. Em última análise, não há razões para não ampliar essas disposições para o Distrito Federal.

No que diz respeito aos bens municipais, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 não os dispõe em um artigo específico. No entanto, é evidente que os municípios possuem bens, como ruas, praças, jardins públicos e outros espaços públicos, que pertencem ao município. Da mesma forma, edifícios públicos e diversos imóveis que compõem seu patrimônio também são considerados bens municipais.

A classificação quanto a sua destinação é de acentuada relevância para o presente trabalho. Para essa modalidade, os bens públicos podem ser categorizados como bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. O Código Civil realizou a diferenciação entre essas três classes de bens, buscando esclarecê-las no art. 99 do CC.<sup>164</sup>

Os bens de uso comum do povo são aqueles, conforme a própria nomenclatura sugere, disponibilizados para uso geral pela população e podem ser de âmbito federal, estadual ou municipal.

Os bens de uso especial são aqueles destinados ao alcance dos propósitos da Administração Pública, tais como os edifícios que abrigam os órgãos governamentais, os equipamentos móveis empregados na prestação de serviços públicos (como veículos oficiais e materiais de consumo), as áreas de terras ocupadas por comunidades indígenas, as instalações de mercados municipais, os espaços destinados a espetáculos públicos e os locais designados como cemitérios públicos. Parte superior do formulário

Os bens dominicais não têm uma destinação pública específica determinada. Por conseguinte, sua finalidade indeterminada permite que o Poder Público os utilize com o propósito de gerar arrecadamento. São exemplos dessa modalidade as terras devolutas, os imóveis não aproveitados pela Administração, os bens móveis que se tornem obsoletos e os terrenos de marinha.

---

<sup>164</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

No que tange aos bens de uso comum e de uso especial, não se verifica uma disparidade profunda em seus regimes jurídicos, uma vez que ambos são direcionados para fins de interesse público. Essa destinação pode ser intrínseca à própria natureza desses bens como, por exemplo, no caso de rios, estradas, praças e ruas, ou essa destinação pode derivar da vontade das autoridades públicas que designam determinados bens para o uso da Administração em prol do benefício direto ou indireto da coletividade.

Em razão de sua vinculação a propósitos de interesse público, tanto os bens de uso comum do povo quanto os de uso especial estão excluídos do âmbito da comercialização. Isso demonstra que, durante o período em que mantiverem tal afetação, não podem ser escopo de quaisquer relações jurídicas dispostas pelo direito privado como, por exemplo, transações de compra e venda, permuta, comodato, penhor, hipoteca, locação, doação, aquisição por usucapião, entre outras.

Perante o exposto, constata-se que as propriedades que se enquadram nas duas categorias que integram o domínio público do Estado (bens de uso comum e bens de uso especial) apresentam atributos que incluem a indisponibilidade, além de, em decorrência desta última, a inacessibilidade à prescrição, à penhora e à imposição de ônus.<sup>165</sup>

O atributo da inalienabilidade, todavia, não é uma restrição absoluta, a menos que se aplique aos bens que, devido à sua própria natureza, não possam ser objeto de avaliação patrimonial como, por exemplo, as praias. Então, os bens públicos inalienáveis podem perder essa característica, desde que sua destinação pública seja revogada, o que ocorre por meio de um processo de desafetação.

A desafetação é o ato ou expressão da vontade das autoridades públicas por meio do qual um bem que pertence ao domínio público é retirado dessa categoria. Isto é, a desafetação representa uma alteração no propósito de um bem que, anteriormente, estava reservado para uso público, mas, após uma determinação ou intervenção das autoridades competentes, passa a ser destinado ao uso privado. Essa transformação pode ser motivada por diversas razões, como a falta de interesse público na manutenção do bem como público ou a necessidade de transferência para entidades privadas com propósitos específicos, entre outros motivos. Esse processo desempenha um papel fundamental na administração de bens públicos e na gestão do patrimônio público.

---

<sup>165</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2022, P. 1042. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 03 out. 2023.

Nesse sentido, é importante informar que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há divergência de opinião entre os doutrinadores em relação à viabilidade de a desafetação ocorrer como resultado de um evento (desafetação tácita) e não necessariamente por meio de uma declaração expressa de intenção (desafetação declarada). Por exemplo, quando um rio seca ou tem seu curso modificado. Alguns defendem a posição de que, mesmo nessas circunstâncias, seria necessária a existência de um ato formal de desafetação. Contudo, a autora defende que essa perspectiva pode ser considerada excessivamente formalista quando se considera que o bem, em tais casos, tornou-se materialmente inutilizável para o fim ao qual estava originalmente destinado.<sup>166</sup>

Os bens dominicais apresentam uma finalidade patrimonial ou financeira, uma vez que são destinados a gerar receitas para o Estado, em contraste com os outros bens públicos, que são designados para fins de interesse público em geral. Como resultado, a administração dos bens dominicais não era tradicionalmente considerada como um serviço público, mas sim uma atividade de natureza privada realizada pela Administração Pública. Esses bens estão sujeitos a um conjunto de regras legais do direito privado, já que a Administração Pública atua em relação a eles de maneira semelhante a um proprietário privado. Contudo, as regras do Direito Civil que se aplicam aos bens dominicais foram frequentemente adaptadas por disposições de caráter público. É devido a isso que tais bens não estão sujeitos à usucapião e, também, não são passíveis de penhora.

Uma distinção doutrinária de relevância substancial no contexto da usucapião de bens públicos reside na diferenciação entre os bens materialmente públicos e os bens formalmente públicos. Os bens materialmente públicos são aqueles titularizados pelo Poder Público e que estão aptos a satisfazer critérios de legitimidade e merecimento, sendo dotados de alguma função social, enquanto os bens formalmente públicos são aqueles que apenas estão registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém estão excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para fins residenciais ou para o exercício de atividades produtivas. A elucidativa classificação é habilmente delineada por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, os quais afirmam o seguinte:

Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles

---

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, p. 875, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646784. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>>. Acesso em: 05 out. 2023.

aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social.<sup>167</sup>

Ainda em relação à usucapião, após uma extensa divergência doutrinária e jurisprudencial, houve uma proibição expressa por meio do Decreto n. 22.785, de 31-5-33<sup>168</sup>, seguida de disposições similares nos Decretos-leis n. 710, de 17-9-38, e n. 9.760, de 5-9-46<sup>169</sup> (este último relacionado apenas aos bens imóveis da União). O Supremo Tribunal Federal (STF) consagrou essa posição por meio da Súmula n. 340<sup>170</sup>, afirmando que "desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, assim como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião".

No entanto, ocorreram exceções, como aquelas previstas nas Constituições de 1934,<sup>171</sup> e 1946<sup>172</sup>, que estabeleciam a chamada usucapião *pro labore*. Esse tipo de usucapião visava garantir o direito à propriedade daqueles que trabalhavam na terra com seu próprio esforço e o de suas famílias. A usucapião nessa modalidade deixou de ser prevista na Constituição de 1967<sup>173</sup>, mas ainda valorizava o trabalho produtivo no campo, permitindo que uma lei federal estabelecesse condições para a legitimação da posse e a preferência para a aquisição de até 100 hectares de terras públicas por aqueles que as tornassem produtivas por meio de seu trabalho e o de suas famílias (art. 164 na redação original e art. 171 após a Emenda Constitucional n. 1/69<sup>174</sup>). As condições para essa legitimação estão detalhadas nos artigos 29 a 31 da Lei n. 6.383 de 1976<sup>175</sup>. É importante observar que a legitimação difere da usucapião, pois, nesta última, a mera posse durante um período determinado concede o direito de aquisição do imóvel, enquanto na legitimação, a posse concede o direito de preferência para adquirir o imóvel pelo valor histórico, desde que os requisitos legais sejam atendidos.

<sup>167</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 267.

<sup>168</sup> BRASIL. *Decreto n. 22.785, de 31 de maio de 1933*, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22785.htm)> Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>169</sup> BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>170</sup> BRASIL. Supremo Tribunal. *Súmula n. 340, de 13 de dezembro de 1963*. Brasília <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319>. Acesso em: 21 abr. 2023.

<sup>171</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 13.

<sup>172</sup> BRASIL. *Lei n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6383.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>173</sup> BRASIL. *op. cit.*, nota 122.

<sup>174</sup> BRASIL. *Emenda n. 01 de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=EMC&numero=1&ano=1969&ato=d89UTT61UejRVTf83>. Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>175</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 157.

Apesar de não mais estar prevista na Constituição, existia uma forma especial de usucapião regulamentada pelo art. 2º da Lei n. 6.969, de 1981<sup>176</sup>, que se aplicava a terras devolutas situadas na área rural. Essa modalidade exigia cinco anos de posse contínua e pacífica, além de outros requisitos previamente estabelecidos para a usucapião *pro labore*, como moradia e cultivo da terra com o próprio trabalho, a ausência de propriedade de outro imóvel por parte do interessado e uma área de até 25 hectares.

Infelizmente, a Constituição Federal de 1988 proibiu qualquer forma de usucapião de imóveis públicos, tanto na zona urbana (art. 183, § 3º)<sup>177</sup> quanto na área rural (art. 191, parágrafo único), o que resultou na revogação da parte da Lei n. 6.969/81<sup>178</sup> relacionada aos bens públicos. Essa proibição representa um retrocesso, uma vez que retira dos indivíduos que cultivam a terra um dos meios de acesso à propriedade pública, em um momento em que a função social da propriedade é amplamente reconhecida.

### 3.2. A PROPRIEDADE PÚBLICA: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A AFETAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Atualmente, a função social constitui um componente intrínseco da propriedade, seja pública ou privada, e é esse princípio que molda como deve ocorrer o exercício da propriedade. No caso das propriedades públicas, o princípio da função social torna a administração pública responsável por utilizar ativamente seus recursos para liderar o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

Isso ocorre uma vez que o exercício do princípio da função social da propriedade implica no exercício do princípio da prioridade do interesse coletivo sobre o interesse privado, tal como foi indicado no capítulo anterior. É necessária uma revisão de normas em muitos aspectos do direito, como a aquisição de bens públicos por usucapião.

É incontroverso que todos os tipos de bens públicos estão sujeitos à desafetação. Por conseguinte, os bens públicos de uso comum podem deixar essa condição e passar para outra classificação de bens públicos. Por exemplo, os bens públicos especiais podem ser desvinculados de sua finalidade original e passar a ser classificados como bens dominicais, ou até mesmo de uso comum. Com esse pressuposto em mente, pode-se asseverar que a

---

<sup>176</sup> BRASIL. *Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm). Acesso em: 01 out. 2023.

<sup>177</sup> BRASIL, *op., cit.*, nota 18

<sup>178</sup> BRASIL, *op., cit.*, nota 160.

autorização legislativa específica é o requisito inicial para o processo de desafetação de um bem público. Isto é, essa autorização legislativa não pode ser realizada de forma superficial<sup>179</sup>.

A concessão de um poder genérico ao líder do poder executivo para a desafetação indiscriminada de bens de uso coletivo, sem a devida consulta e envolvimento da comunidade afetada pelas ações administrativas, revela-se incongruente com os preceitos do Estatuto da Cidade, os quais preconizam a necessidade de uma gestão democrática. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1135807<sup>180</sup>, decidiu que é essencial a comprovação verídica de fatos que demonstrem que um bem público designado para uso comum ou especial não mais se adequa a tal propósito, havendo assim perdido sua finalidade primordial. Portanto, antes da autorização legislativa para a desafetação do bem público, é necessário que exista uma desafetação de fato desse mesmo bem público, pois o ato de desafetação de um bem público não é discricionário da Administração Pública.

Essencialmente, a motivação do ato de desafetação de um bem público, ou seja, o mérito desse ato, é fundamental para que ele esteja em conformidade com os princípios da política urbana, em vez de se restringirem meramente a critérios formais. A desafetação de um bem público que ainda atende a sua destinação primordialmente útil não atende aos preceitos inerentes à função social da propriedade. Assim, tanto a Constituição Federal quanto o ordenamento legal vigente incumbem à Administração o encargo de gerir seus ativos de acordo com suas finalidades públicas preconizadas.

Os bens públicos desafetados podem ser alienados pelo Estado por instrumentos tanto públicos como privados. Alguns desses instrumentos merecem menção especial, especialmente no que diz respeito aos instrumentos de natureza privada, como, por exemplo, a venda, a doação, a permuta e a dação em pagamento. No que diz respeito aos instrumentos de natureza pública, estes merecem menção especial, como, por exemplo, a legitimação da posse e a legitimação fundiária.

Os critérios para a alienação de bens públicos imóveis compreendem a necessidade de um interesse público devidamente fundamentado, a avaliação prévia do bem e, geralmente, a autorização legislativa. No entanto, a exigência da autorização legislativa para a alienação de bens públicos imóveis é dispensada em situações envolvendo imóveis decorrentes de

---

<sup>179</sup> LOMEU, Gustavo Soares. A função social da propriedade pública e a desafetação de bem público. Brasília. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. v. 2, n. 1. p. 158-178. jan/jun. 2016.

<sup>180</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso especial n. 1135807*. Relator: Relator Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2010-04-15;1135807-1168802>> Acesso em: 19 fev. 2024.

procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, conforme art. 74, §1º, da Lei n. 14.133/21<sup>181</sup>.

É completamente plausível esse nível de precaução com a alienação dos bens públicos em razão de sua importância para a sociedade. Também é possível perceber que para um bem estar desafetado, ele efetivamente não está cumprindo sua função social. Logo, surge a seguinte questão: em nome de qual interesse o Estado atua quando não permite a usucapião de bens públicos completamente desafetados a função pública? Se há um interesse significativo no bem, é dever do ente estatal realizar sua discriminação, conforme previsto na Lei n. 6.383/76<sup>182</sup>, antes que ocorra a prescrição aquisitiva, o que indica negligência por parte do ente público.

Outrossim, diante do exposto, é possível assimilar que a regra da inalienabilidade do bem público é relativizada quando se trata de bem público desafetado ou, em outra classificação, do bem formalmente público. Em outras palavras, apenas aquele bem que está afetado ao serviço público merece a proteção conferida por uma inalienabilidade absoluta.<sup>183</sup>

O paradigma operante imposto pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 1200736/DF<sup>184</sup> em vigor caracteriza a ocupação comum do bem público como puramente detentora. Em outros termos, a decisão poderia ser resumida afirmando não haver posse, de acordo com a jurisprudência citada. Como resultado, essa aquisição pública não pode ser classificada como tal por meio de um processo de usucapião, legalmente qualificada como tal ou passível de aprimoramentos e expansões, pois qualquer uma dessas medidas possuía um desvio do propósito final do bem, que beneficia os interesses de uma pessoa física em detrimento do bem público.

Para o STJ, é juridicamente inadmissível que um indivíduo que esteja ocupando um bem público inicie um processo judicial para reaver ou manter a posse contra o Poder Público. Este posicionamento é fundamentado na alegação de que haveria violação dos princípios de indisponibilidade do patrimônio público e na violação do princípio da supremacia do interesse público. Todavia, mesmo considerando as intenções altruístas dos Ministros e a importância

---

<sup>181</sup>BRASIL. *Lei n. 14.133 de 01 de abril de 2021*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193). Acesso em 03 jun 2023

<sup>182</sup>BRASIL, *op. cit.*, nota 157.

<sup>183</sup> CONSTANTINO. Givanildo Nogueira. Incidência da usucapião nos bens formalmente públicos: Instrumento de efetivação ao princípio constitucional da função social da propriedade e aos direitos fundamentais coletivos. *Revista Quaestio Iuris*. v. 09, n. 04, Rio de Janeiro, 2016. p.2517. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/21895/18901>. Acesso em: 01mar. 2024.

<sup>184</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RESP n. 1200736*. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/890850727>. Acesso em: 01 abr. 2024.

dos princípios citados na decisão em questão, é notório que existem determinados pontos cruciais que não receberam a devida atenção.

É essencial perquirir essa conjuntura também sob o olhar de um enriquecimento sem justificativa por parte do Poder Público. Nesse prisma, é interessante observar que nem sempre um bem público se expõe de forma indiscutível como tal. Dessa maneira, ao concordar com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e aplicar essa posição que nega a existência de posse nesses casos, priva-se o indivíduo de boa-fé inclusive da possibilidade de ser indenizado pelas melhorias que realizou, sob a justificativa de priorizar o interesse coletivo. Contudo, esse bem público não estava cumprindo adequadamente sua função social e, por conseguinte, não estava em conformidade com o princípio da supremacia do interesse coletivo. Na verdade, nesses casos, é o devido esforço do ocupante que gera melhorias no bem público. Todavia, esse particular não possui sequer o direito ao reembolso desses gastos.

Independentemente de o Poder Judiciário ter essa posição mais conservadora em relação aos bens públicos, é relevante destacar o progresso alcançado pelo legislativo no que se refere à implementação de instrumentos como os de legitimação da posse e a legitimação fundiária. Neste contexto, a legitimação da posse transfere o domínio para o particular mediante alguns requisitos, enquanto a legitimação fundiária constitui uma modalidade originária de aquisição do direito real de propriedade, conferida por meio de ato do Poder Público.

Na Reurb de Interesse Social (Reurb-S) voltada para imóveis públicos, o Estado, como proprietário, pode conceder o direito de propriedade aos ocupantes de áreas urbanas informais que foram regularizadas por meio da legitimação fundiária (conforme o artigo 23, §4º, da Lei nº 13.465/2017)<sup>185</sup>. Para que um beneficiário possa ser reconhecido, é necessário que ele atenda a alguns critérios: não deve ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel, seja urbano ou rural; não pode ter recebido anteriormente legitimação de posse ou fundiária para imóveis urbanos com a mesma finalidade, ainda que em outra área urbana; além disso, se o imóvel em questão tiver um uso não residencial, é imprescindível que o Poder Público reconheça o interesse coletivo em sua ocupação.

É fundamental destacar que, devido às suas semelhanças com a usucapião e à proibição desta em relação a bens públicos, a constitucionalidade da regularização fundiária é objeto de discussão. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>186</sup> defende a constitucionalidade

---

<sup>185</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 67.

<sup>186</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 04 mar. 2024. p.768

da legitimação fundiária afirmando que a inalienabilidade dos bens públicos possui uma natureza relativa, sendo responsabilidade do legislador estabelecer as condições para a sua eventual alienação. Além disso, a legitimação constitui um ato discricionário do Poder Público, que visa concretizar o cumprimento da função social da propriedade (conforme o art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/88)<sup>187</sup> e garantir o direito fundamental à moradia (conforme o artigo 6º da CRFB/88)<sup>188</sup>.

Adicionalmente, no que se refere aos mecanismos de regularização urbana, é crucial destacar os seguintes instrumentos: a Concessão de Direito Real de Uso e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Esses dispositivos legais visam regularizar ocupações em bens públicos, e suas características foram discutidas anteriormente no primeiro capítulo deste estudo. Por conseguinte, neste momento, pretende-se realizar uma crítica comparativa entre a usucapião e as concessões de uso mencionadas.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia teve sua análise aprofundada em um estudo da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania, realizado em 2016. Entre setembro de 2001 e dezembro de 2013, os Tribunais de Justiça julgaram apenas 87 processos relacionados a essa temática. Observa-se que uma parte significativa desses casos estava concentrada na região Sudeste, representando 51% do total, enquanto a região Sul registrou 32% das ocorrências analisadas.<sup>189</sup>

O mencionado estudo conduzido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania identificou como principal obstáculo à eficácia da regularização fundiária no que tange à jurisprudência sobre a Concessão de Uso Especial de Moradia o seguinte motivo: a desqualificação da posse. Esse termo indica que qualquer relação jurídica que envolva um bem imóvel pertencente ao patrimônio da Administração Pública, por parte do alegado beneficiário do instituto, resulta na desqualificação da posse como mansa e pacífica. Quer dizer, a posse de um bem público é sempre considerada ou como uma mera detenção ou como injusta, o que impede o reconhecimento dos requisitos necessários para que se extraia a função social da propriedade pública, especialmente para a concessão de uso para fins habitacionais.

Outro obstáculo relevante evidenciado pelo estudo foi a discricionariedade conferida ao Administrador Público, pois esta lhe permite a liberdade de escolha do instrumento de

---

<sup>187</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> BRASIL. Ministério da justiça e cidadania. *Não tinha teto. Não tinha nada*: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil? Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf). Acesso em: 22 abr. 2024.

regularização urbanística a ser aplicado ao particular, mesmo que este cumpra integralmente os critérios estabelecidos pela Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Além disso, foram reconhecidos pelos órgãos entrevistados como principais obstáculos à eficácia dos instrumentos de regularização fundiária o desconhecimento por parte da sociedade quanto à existência de tais direitos, a limitada capacidade dos municípios e a lentidão dos trâmites judiciais e administrativos.

Essas informações apresentadas pelo estudo conduzido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania evidenciam que, não obstante a presença de dispositivos legais vigentes, a intervenção estatal ainda se revela inadequada na resolução dos desafios concernentes à ocupação de bens públicos para fins habitacionais. Nesse sentido, a possibilidade de adquirir a propriedade de um bem público desafetado por meio da usucapião tenderia a enriquecer a dinâmica legal, possibilitando a aquisição de propriedade sobre bens públicos ocupados para moradia, porém, tal medida exigiria um cuidadoso equilíbrio entre a garantia dos direitos dos ocupantes e a preservação dos interesses públicos, evitando potenciais abusos e garantindo a efetiva promoção da justiça social e do ordenamento jurídico. Parte superior do formulário

Portanto, é evidente que a presença e a utilização desses instrumentos são altamente benéficas para atender ao interesse público e facilitar a regularização fundiária. No entanto, com a implementação desses dispositivos, fica claro que não há razão para manter a restrição à aquisição de bens públicos por meio da usucapião. Isso se deve ao fato de que a usucapião compartilha características similares com o instrumento de regularização fundiária. Além disso, é importante destacar que o uso da usucapião seria uma maneira de reforçar a aplicação do princípio do interesse público nessas situações, em vez de diminuir sua aplicação, como afirma o entendimento majoritário atual. Nesse sentido, uma possibilidade altamente vantajosa de aplicação da usucapião para efetivar o princípio do interesse público seria no caso das terras devolutas.

### 3.3) TERRAS DEVOLUTAS: UM ESTUDO SOBRE ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES SOCIAIS.

As terras devolutas, ou terras devolvidas, representam os imóveis que, definidos como pertencentes ao domínio público conforme estabelecido pela Lei n. 601/1850<sup>190</sup>, por não estarem destinados à realização de atividades estatais na data de sua promulgação, nem estarem sob posse privada, não receberam qualquer outra classificação jurídica posteriormente. Adicionalmente, o art. 20, § 2.º, da CRFB/88 dispõe que: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”<sup>191</sup>.

A origem das terras devolutas resulta da evolução político-jurídica nacional. Nesse sentido, é importante ressaltar que no capítulo precedente foi fornecido um sucinto panorama histórico acerca do acesso à moradia no Brasil. Nesse contexto, a origem histórica das terras devolutas está estreitamente entrelaçada com a história do acesso à moradia, tendo em vista que a colonização brasileira resultou na apropriação de todas as terras e demais recursos pelo domínio de Portugal, o que significa que, inicialmente, todos os imóveis estavam sob a titularidade da Coroa portuguesa, não havendo propriedades privadas.

Partindo dessa condição inicial, observou-se um desenvolvimento mediante o estabelecimento das capitânicas hereditárias. Assim, as terras passaram a ser distribuídas por meio das sesmarias. Naquela época, era comum ocorrer a ocupação efetiva das terras para exploração, e essa situação raramente era devidamente registrada. Conseqüentemente, houve uma significativa incerteza que permeava a questão da titularidade da propriedade imobiliária no Brasil. Dessa maneira, a identificação das terras devolutas envolve a situação jurídica dos bens por ocasião da vigência da Lei n. 601/1850<sup>192</sup>.

A Lei n. 601/1850 (Lei de Terras)<sup>193</sup> teve como incumbência principal a definição das terras devolutas e estabeleceu que a alienação dessas terras deveria ocorrer mediante venda, em oposição à concessão gratuita, com algumas exceções aplicadas a áreas localizadas em zonas fronteiriças com outros países. Além disso, como destacado no segundo capítulo, a Lei de Terras validou concessões anteriores, regulamentou o processo de legitimação de posses e introduziu o procedimento de discriminação entre terras públicas e privadas. Devido à abrangência de sua regulamentação, essa lei é considerada o documento fundamental para a organização das terras tanto públicas quanto privadas. Portanto, não é irracional a regra que

---

<sup>190</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 11.

<sup>191</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

<sup>192</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 11.

<sup>193</sup> *Ibid.*

estabelece que toda terra sem um título de propriedade privada seja enquadrada no domínio público. Explica Marçal Justen Filho<sup>194</sup>:

Todos os bens imóveis abandonados, não ocupados por um sujeito privado com título formal ou não possuídos pelo Poder Público, foram qualificados como “terras devolvidas” (“devolutas”). Então, seriam reputadas como terras que tinham sido transferidas para os particulares por força do sistema de capitânicas hereditárias, mas que teriam sido devolvidas (ainda que sem uma manifestação formal de vontade) pelos beneficiários para a Coroa portuguesa ou brasileira.

Portanto, a terra devoluta era definida por um critério de exclusão. Seriam consideradas terras devolutas todos os imóveis que não estivessem (a) afetados (ainda que faticamente) à satisfação de interesses nacionais, provinciais ou municipais ou (b) na posse privada. Em outras palavras, todas as terras do território brasileiro foram consideradas como devolutas, *excluídas* aquelas que fossem qualificadas como bens públicos ou bens privados.

As terras devolutas eram regidas por um regime jurídico distinto devido à sua desafetação, especialmente com a possibilidade de sua aquisição por meio da usucapião. Essa permissão legal foi concedida em virtude da ausência de um título jurídico que classificasse imediatamente o bem como privado, lacuna que poderia ser sanada por intermédio da usucapião. Dessa forma, a qualificação de uma área como terra devoluta, mesmo que estivesse sob posse de um particular, era considerada relativamente insignificante, uma vez que este tinha a garantia de obter a titulação legal por meio da usucapião.

Desde a Lei de Terras em 1850<sup>195</sup>, o conceito de terra devoluta foi gradualmente reduzido, especialmente devido à possibilidade de usucapião. Leis e atos públicos sucessivos deram destinação às terras devolutas, transferindo-as para outras categorias. Dessa maneira, o regime jurídico das terras devolutas foi modificado e, atualmente, as terras devolutas seguem o regime dos bens dominicais. Assim, qualquer alteração na categoria do bem resulta na perda da classificação como terra devoluta. Marçal Justen Filho exemplifica da seguinte forma: “ se for implantado um prédio público sobre uma terra dita devoluta, o resultado será o surgimento de um bem público de uso especial”.<sup>196</sup>

O regime jurídico das terras devolutas pode ser diferenciado de acordo com circunstâncias específicas, que estão relacionadas com uma utilidade potencial ou efetiva dos bens. Por exemplo, o art. 225, §5º, da CRFB/88<sup>197</sup>, estabelece que as terras devolutas ou

---

<sup>194</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 05 mar. 2024. p. 710

<sup>195</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 11.

<sup>196</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, p.710.

<sup>197</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

arrecadadas pelos Estados, por meio de ações discriminatórias, são indisponíveis e destinadas à proteção dos ecossistemas naturais.

Terras devolutas se referem a áreas que fazem parte do patrimônio das entidades federativas e não são direcionadas para fins públicos específicos. Essas terras são caracterizadas como aquelas que não estão sendo utilizadas para qualquer finalidade pública federal, estadual ou municipal, inclusive as áreas localizadas nas faixas de fronteira. Em resumo, trata-se de áreas sem uso atual, que não desempenham nenhuma função administrativa e, portanto, não têm utilidade imediata para o Poder Público, conforme o Decreto-lei n. 9.760/1946<sup>198</sup>.

Em suma, o sistema de gestão das terras públicas passou por significativas transformações desde a descoberta do Brasil. Inicialmente, todas as terras estavam sob posse da Coroa Portuguesa, configurando uma aquisição originária baseada no direito de conquista, que prevaleceu naquela época. Esse domínio, de caráter estatal, posteriormente foi transferido sucessivamente para o Brasil-Império e, em seguida, para o Brasil-República. Devido à implementação do federalismo, observou-se a distribuição dos bens públicos entre os diferentes entes políticos. Esse processo resultou na transferência da titularidade das terras devolutas para as diversas esferas federativas.

A complexidade associada às terras devolutas está ligada à incerteza quanto à sua existência e classificação. Tanto o Estado quanto a União, muitas vezes desconhecem sua própria titularidade sobre essas terras devolutas, enquanto os particulares podem presumir ter algum direito possessório sobre o terreno que ocupam há muito tempo. Por essa razão, foi estabelecida legalmente a ação discriminatória, que tem como objetivo identificar as terras devolutas e facilitar a regularização do domínio para ocupantes que têm efetivamente cultivado a terra e residido nela. Essa questão é regulamentada pela Lei n. 6.383/1976<sup>199</sup>. Além disso, o Decreto Federal n. 8.376/2014<sup>200</sup> autoriza o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) a realizar a discriminação de terras devolutas pertencentes à União em situações específicas.

Isto é, devido à definição de terras devolutas, suscitou-se um debate acerca da titularidade de terras não discriminadas. Assim, gradualmente os tribunais têm adotado a perspectiva de que, no caso de terras não discriminadas, cabe ao Estado comprovar sua

---

<sup>198</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 147.

<sup>199</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 157.

<sup>200</sup> BRASIL. *Decreto Federal n. 8.376, de 15 de dezembro de 2014*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8376.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.376%2C%20DE%2015,im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20que%20especifica](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8376.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.376%2C%20DE%2015,im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20que%20especifica). Acesso em: 03 mar. 2024.

titularidade, não sendo presumida sua propriedade meramente pelo *déficit* de registro do bem em nome do indivíduo. Significa dizer que é predominante a concepção de que cabe ao Estado assumir esse ônus probatório.

A instauração do processo discriminatório judicial ocorrerá caso haja modificação das delimitações estabelecidas na área discriminada, supressão da vegetação, construção de cercas ou transferência de melhorias de qualquer natureza, sem a devida autorização do representante da União, e caso o procedimento administrativo seja dispensado ou interrompido devido à alegada ineficácia. Assim, a propositura da ação requer o prévio esgotamento de uma fase administrativa, destinada a avaliar a presença dos requisitos necessários, incluindo a oportunidade para manifestação de possíveis interessados. Após a conclusão do procedimento administrativo, é aberta a possibilidade de iniciar o processo judicial, visando à obtenção de uma sentença declaratória que confirme a submissão da área ao regime de terras devolutas. Embora possa resultar no reconhecimento da existência de um fato subsequente a 1850, capaz de excluir tal resultado.

A Lei n. 6.383/76 aborda especificamente a discriminação das terras devolutas pertencentes à União. Todavia, não há impedimento para que suas disposições também se estendam à discriminação das terras devolutas dos Estados-membros. O procedimento discriminatório pode ser conduzido tanto administrativamente quanto judicialmente.

A vedação da usucapião em terras devolutas é frequentemente objeto de críticas no contexto jurídico e social. Em primeiro lugar, essa limitação cria obstáculos significativos para a regularização fundiária, especialmente em regiões onde a ocupação informal é predominante. A ausência da possibilidade de usucapião em terras devolutas pode perpetuar a insegurança jurídica e dificultar o acesso à moradia para muitas famílias de baixa renda, que ocupam essas áreas há décadas.

Em segundo lugar, a proibição da usucapião em terras devolutas pode contribuir para a concentração de terras e a manutenção de grandes latifúndios improdutivos. Sem a possibilidade de regularização da posse por meio da usucapião, grandes áreas de terra permanecem sem uso efetivo, enquanto pequenos agricultores e comunidades locais são privados do acesso a recursos naturais essenciais para sua subsistência e desenvolvimento econômico.

Além disso, a impossibilidade da usucapião em terras devolutas expõe indagações sobre a justiça social e a função social da propriedade, pois, ao negar o direito à aquisição pela usucapião, contradiz princípios fundamentais de equidade e acesso igualitário à terra, perpetuando desigualdades históricas e estruturais na distribuição de recursos e oportunidades.

Assim, a reavaliação e possível mudança desse impedimento são fundamentais para oportunizar um compartilhamento mais equitativo da terra e garantir o pleno desempenho dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A problemática fundiária continua sem uma solução permanente até os dias atuais. Na verdade, há ainda uma vasta dubiedade quanto à diferenciação completa entre terras devolutas e aquelas pertencentes ao patrimônio privado. Como tentativa de solução a essa complexidade, foram instituídos procedimentos ligados à regularização fundiária, tais como os institutos da ação discriminatória, da legitimação de posse e da regularização de posse.

Isto posto, foi possível verificar, neste tópico, que as terras devolutas, para serem integradas ao patrimônio do Estado como bens dominicais, devem passar pelo processo de discriminação, conforme estabelecido pela Lei n. 6.383/76<sup>201</sup>. Enquanto não realizados tais requisitos, as terras devolutas são consideradas terras públicas determináveis, uma vez que não estão evidentemente detectadas no patrimônio estatal, não conferindo ao Estado controle direto sobre essas terras, as quais frequentemente se confundem com propriedades particulares ou outras modalidades de terras públicas – o que fundamenta sua aptidão para possível aquisição por usucapião.

Portanto, até que ocorra o processo discriminatório, as terras devolutas assumem a natureza de bens públicos *sui generis*, uma vez que permanecem indefinidas no domínio público, não estando o Estado em controle efetivo desses territórios. Ressalta-se, contudo, que sem o processo de discriminação dessas terras, elas são *res nullius*, ou seja, são terras que não pertencem a ninguém.

No tópico anterior deste capítulo, discutiu-se a constitucionalidade da legitimação fundiária. No entanto, no que diz respeito às terras devolutas, há uma decisão relevante sobre o assunto, que foi tomada na Ação Direta de Constitucionalidade n. 5623<sup>202</sup>, do Distrito Federal. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o pleito era parcialmente procedente, interpretando conforme a Constituição os arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015<sup>203</sup>. Assim, estabeleceu como condição para a ratificação de registros imobiliários, além dos requisitos formais estipulados na legislação, que os respectivos imóveis estejam sujeitos à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária, conforme previsto no art. 188 da CRFB/88<sup>204</sup>, bem como aos demais

---

<sup>201</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 157.

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5623*. Relatora: Carmen Lúcia. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5091463>. Acesso em: 13 mar. 2024.

<sup>203</sup> BRASIL. *Lei n. 13.178, de 22 de outubro de 2015*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13178.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13178.htm). Acesso em: 16 mar. 2024.

<sup>204</sup> BRASIL, *op. cit.*, nota 18.

dispositivos constitucionais que asseguram a função social dos bens imóveis. Parte superior do formulário

O propósito dessa decisão é evitar que a ratificação de título resulte em uma transferência automática de bens imóveis da União, uma vez que não seria adequado que essa medida, embora legalmente permitida, fosse executada sem observância de todas as normas constitucionais que garantem a concretização do princípio da função social da propriedade (previstas nos arts. 5º, XXIII; 170, caput e III; e 186 da CRFB/88<sup>205</sup>).

A questão da ocupação produtiva e adequada do território brasileiro permanece como um tema controverso e ainda não plenamente resolvido, cujas repercussões sociais são significativas. Isso tem levado os governos sucessivos, em todos os níveis, a adotar medidas que, embora bem-intencionadas, nem sempre estão alinhadas com o bem-estar da população e com a necessidade de preservação ambiental.

Nessa ótica, torna-se necessário abordar de forma sucinta a Ação Discriminatória Judicial n. 0001555-03.2008.805.0052, impetrada pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia, por meio da Procuradoria Regional de Juazeiro. Essa problemática é amplamente conhecida como o "Caso de Areia Grande"<sup>206</sup>, no qual o território em questão é ocupado por várias comunidades desde meados do século XIX, e tem sido objeto de diversos litígios relacionados a direitos reais. Essas ações pretendiam a expulsão dos ocupantes do território. Entretanto, a ação discriminatória foi distribuída por caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, suspendendo as demais ações existentes.

Em 2023, o Tribunal de Justiça da Bahia reconheceu que o território ocupado pelas comunidades consiste em terras devolutas. Dessa forma, em princípio, essa decisão é favorável para as comunidades, uma vez que prejudica as outras ações que visavam à expulsão dos ocupantes das terras devolutas. Todavia, esse reconhecimento também suscita incertezas quanto ao destino desses ocupantes, uma vez que permanecerão sem a oportunidade de adquirir a propriedade. Logo, mesmo que os moradores, há mais de um século, desempenhem atividades agrícolas e pecuárias naquela região, apenas poderão obter outros direitos reais que não a propriedade.

Portanto, respaldados pelos argumentos previamente mencionados neste trabalho, reafirma-se a hipótese de que as terras devolutas deveriam ser suscetíveis à usucapião.

---

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> DIAS. Simone Conceição Soares. Os impactos socioambientais e suas ameaças ao modo de vida das comunidades tradicionais de fundo de pasto na Bahia. *Oficina do historiador*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 5.2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/37930>. Acesso em: 10 abr. 2024.

## CONCLUSÃO

Ao longo de seus capítulos, o presente trabalho buscou demonstrar a notável capacidade da usucapião como instrumento para auxiliar no combate ao déficit habitacional e na regularização de situações de fato, tendo em vista que a usucapião é um instrumento jurídico que possibilita a aquisição da propriedade por meio do exercício prolongado da posse.

Apesar de ser um instituto muito antigo e seguro, infelizmente, ainda é encarado com certa desconfiança pela população, gerando uma suposição equivocada de que aquele que ocupa um bem, necessariamente está agindo com má-fé. Entretanto, essa suposição não necessariamente se coaduna com a realidade desse instrumento tão interessante e com a realidade daqueles que exercem a posse de determinado bem. Na verdade, essa suposição advém de uma visão absolutista da propriedade. Contudo, atualmente, essa ideia é limitada pelo princípio da função social.

Nesse sentido, em especial, o primeiro capítulo deste trabalho ressaltou a capacidade da usucapião em regularizar situações de fato, enquanto o segundo capítulo se preocupou em demonstrar como o princípio da função social confere suporte probatório crucial quando analisado em conjunto com a inércia do proprietário e com o lapso temporal.

Além disso, o segundo capítulo desta monografia dedicou-se a discutir o direito à moradia e o efetivo acesso a esse direito pela população. Ao relacionar esse tópico com as questões abordadas no primeiro capítulo, torna-se evidente a capacidade e a importância de estender instrumentos de regularização fundiária, como a usucapião, para os bens públicos desafetados.

É certo que os bens públicos são extremamente importantes para a estrutura e funcionamento do Estado e, por isso, merecem especial proteção. Nesse sentido, a Constituição

Federal determinou que eles são imprescritíveis, inalienáveis e impenhoráveis. Todavia, existem modalidades de bens públicos, e é importante ressaltar que nem todos eles estão afetados ao serviço público. Em relação aos bens desafetados, é possível um debate acerca da flexibilização de algumas dessas características, já que, por exemplo, é permitida a alienação de bens públicos desafetados em alguns casos. Dessa maneira, é possível direcionar esse debate quanto à flexibilização para uma possibilidade de aquisição de bens públicos por meio da usucapião.

A propriedade é um direito muito importante no cenário jurídico brasileiro, e isso decorre de uma construção histórica. Nessa esteira, como a usucapião representa uma exceção da regra de transmissão de bens prevista no ordenamento jurídico brasileiro, é natural que o legislador tenha previsto diversos requisitos para sua declaração. Por isso, não seria absurdo pensar na possibilidade de o legislador ampliar as possibilidades de usucapião de bens de forma a contemplar os bens públicos, ainda que essa possibilidade apresentasse novos requisitos específicos para a aquisição desse tipo de bens.

O acesso à moradia é excludente no Brasil e, por isso, a população mais pobre tende a habitar localidades sem a infraestrutura adequada. Além da precariedade na infraestrutura, na maioria das vezes, há uma desorganização quanto à titularidade das propriedades habitadas por essa parcela da população. Dessa maneira, muitas vezes, imóveis públicos são utilizados como moradia. Tal fato é de conhecimento pelo legislador, tanto que na tentativa de solucionar essa questão, algumas figuras foram trazidas ao ordenamento para fins de regularização fundiária, como a concessão de uso para fins de moradia e a concessão real de uso. Essas possibilidades regularizam a posse desses bens, mas não concedem a propriedade deles ao particular.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Barbara A. *A posse dos bens públicos*. São Paulo: Grupo GEN, 2010. *E-book*.

ANDRADE, Otávio Morato de. A Constituição mexicana de 1917: do Estado liberal à proteção social. *Revista de trabalho e política social*, Cuiabá, v.7, n. 12. p 381-408, jun. 2021 Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10690/8064>. Acesso em: 12 ago. 2023.

AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges de. *A posse e seus efeitos*. 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013.

AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição Federal brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.*, São Paulo, v. 103, p. 337 – 355, jan./dez. 2008.

AZEVEDO, Aloísio de. *O cortiço*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BARROSO, Roberto Luís; BARCELLOS, Ana Paula De. O Começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23. p 25-75. out. 2003.

BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa: de acordo com o novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciado n. 317, aprovado na IV Jornada de Direito Civil*. Brasília: CJF, 2006. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/326>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República. [1969]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República. [1935]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)] *Constituição política do império do Brasil de 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro, RJ. Imperador do Brasil. [1841]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 591, de 06 de julho 1992*. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF. Presidência da República, 1992 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 6 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 22.785, de 31 de maio de 1933*. Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias. Rio de Janeiro. RJ. Presidência da República, 1991 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22785.htm). Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto Federal n. 8.376, de 15 de dezembro de 2014*. Transfere para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT a administração patrimonial dos imóveis da União que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8376.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.376%2C%20DE%2015,im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20que%20especifica](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8376.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.376%2C%20DE%2015,im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20que%20especifica). Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. *Emenda constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm) Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. *Emenda constitucional n. 26, de 14 de fevereiro 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. RJ. Imperador do Brasil, 1850 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n. 2.437, de 7 de março de 1955*. Dá nova redação a dispositivos do Código Civil de 1916. Rio de Janeiro. RJ. Presidência da República, 1955. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l2437.htm#:~:text=LEI%20No%202.437%2C%20DE%207%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201955.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,1%C2%BA%20Os%20arts](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2437.htm#:~:text=LEI%20No%202.437%2C%20DE%207%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201955.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,1%C2%BA%20Os%20arts). Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 4.132 de 10 de setembro de 1962*. Define casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF. Presidência da República: 1962. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os Registros Públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o processo discriminatório das terras devolutas. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6383.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981*. Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 1982. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm). Acesso em: 01 out. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 11 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 14.133 de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193). Acesso em 03 jun 2023

BRASIL. *Lei n. 13.178 de 22 de outubro de 2015*. Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113178.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113178.htm). Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da justiça e cidadania. *Não tinha teto. Não tinha nada*: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil? Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf). Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *1ª Constituinte da República teve queixas da Igreja e ausência do povo*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/constituicao-de-1891-ha-130-anos-1a-constituente-da-republica-teve-queixas-da-igreja-e-ausencia-do-povo>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Há 170 anos, Lei de Terras desprezou camponeses e oficializou apoio do Brasil aos latifúndios*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.200.736*. Ocupação irregular. Mera detenção. Proteção possessória. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha, 08 de junho de 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/890850727>. Acesso em 01 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Justiça. *Recurso Especial n. 1.799.625*. Usucapião especial urbana. Caráter pessoal/familiar. Incompatibilidade com o instituto da *accessio possessionis*. Acréscimo de posses anteriores. Impossibilidade. Recurso Especial provido. Relatora: Min. Marco Buzzi, 15 de junho de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%28%22Esp%22+adj+%28%221799625%22+ou+%221799625%22-SP+ou+%221799625%22%2FSP+ou+%221.799.625%22+ou+%221.799.625%22-SP+ou+%221.799.625%22%2FSP%29%29.prec%2Ctext>. Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5623*. Ratificação pela União de registros imobiliários decorrentes de títulos expedidos pelos Estados de alienação e concessão de terras devolutas situadas nas faixas de fronteira. Necessidade de observância à política agrícola e o plano nacional de reforma agrária. Ação Direta Julgada Parcialmente Procedente para se atribuir interpretação conforme a Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.178 de 2015. Relatora: Min. Carmen Lúcia, 01 de dezembro de 2022. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5091463>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.771*. Assentamentos irregulares. Relator: Min. Luiz Fux, 19 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150> Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Especial n. 113.5807*. Direito à cidade sustentável. Estatuto da cidade. Doação de bem imóvel municipal de uso comum à União para Construção de agência do INSS. Desafetação. Recurso Especial não provido. Relator: Ministro Herman Benjamin, 08 de março de 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2010-04-15;1135807-1168802>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 422349*. 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. Relator: Min Dias Toffoli, 29 de abril de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 237, de 13 de dezembro de 1963*. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4155> Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal. *Súmula n. 340, de 13 de dezembro de 1963*. Brasília <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3319>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 650, de 31 de outubro de 2003*. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1634>. Acesso em: 01 set. 2023

CAPANEMA, Sylvio. O código de Napoleão e sua influência no direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, v. 7, n. 26, p. 36-51. jun,2004. Disponível em: < [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista26/revista26\\_36.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf) >. Acesso em: 22 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2022, *E-book*.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília. Instituto de Pesquisa econômica aplicada, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13234/1/218229\\_LV\\_Nucleos-Urbanos\\_Cap12.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13234/1/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap12.pdf). Acesso em: 18 abr. 2024.

DIAS, Simone Conceição Soares. Os impactos socioambientais e suas ameaças ao modo de vida das comunidades tradicionais de fundo de pasto na Bahia. *Oficina do historiador*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 1-11, jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/IN%C3%8AS/Downloads/eperiodicos,+OFICINA.2020.2.37930+-+OK.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

DINIZ, Maria H.; SANTIAGO, Mariana R. *Função social e solidária da posse*. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso de Direito Civil*. 10. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

FERREIRA, Pinto. Usucapião – I. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1981. v. 76

JHERING, Rudolf Von. *Posse e interditos possessórios*. Tradução Adherbal de Carvalho. Salvador: Livraria Progresso, 1959.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

LOMEU, Gustavo Soares. A função social da propriedade pública e a desafetação de bem público. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Brasília v. 2, n. 1, p. 158-178. jan/jun, 2016.

MASTRODI, Josué; ROSMARINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul/dez., 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/admin,+RDFD+7+-+317.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MARKY, Thomas. *Curso elementar de Direito Romano*. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso de especial para fins de moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.467 de 2017? *Revista de Direito da Cidade*. São Paulo. v.11, n 1, p. 310-330, fev, 2019.

MATTOS, Bruno Magalhães. *A função social como pressuposto para a aquisição do direito subjetivo de propriedade pela usucapião* (Análise entre a posse ad interdicta e ad

usucapionem em razão da função social). 2018. 288 f. Tese (Direito da cidade) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pela usucapião. *Revista de informação legislativa*. Brasília. v. 22. n.88. p.195-228. out./dez., 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181652/000420293.pdf?sequence=3>. Acesso em: 22 abr. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária inominada urbana. *Revista de direito imobiliário*. São Paulo. v. 74, n. 36, p.25-148, jan. 2013. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/rdi74/pdf.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4. ed. São Paulo: RT, 1974. t.2

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. DE R. The housing issue in Brazil. *Mercator*, v. 16, n. 7, 2017.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 29. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

NALINI, Jose, R.; LEVY, Wilson. *Regularização Fundiária*. 2. ed. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2013.

NEQUETE, Lenine. *Da prescrição aquisitiva: usucapião*. 2. ed., Porto Alegre: Sulina, 1981.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

PEREIRA, Caio Mário da S. *Instituições de Direito Civil: Direitos Reais*. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v.43, n.169, p. 101-126, jan/mar, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf> Acesso em: 12 ago. 2023.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

RODRIGUES, Arlete Moisés. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

SBB. *Bíblia Sagrada. Nova Tradução na Linguagem de Hoje*. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2009.

SADDY, André. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos Empíricos, 2023. v.2.

SILVA, M. A. B. DA. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. *Revista brasileira de historia*, v. 35, n. 70, p. 1-21, nov. 2015.

TEPEDINO, Gustavo, *et al. Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais*. 3. ed. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2022. v.5.

UNGARETTI, Débora *et al. Propriedades em Transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018.

UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 6 abr. 2023.

VENOSA, Sílvio de S. *Direito Civil: Direitos Reais*. 23. ed. São Paulo. Grupo GEN, 2023. v.4.