

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE
GARANTIA DO DIREITO A MORADIA E A EFETIVIDADE DA
SUSTENTABILIDADE SOCIAL**

Geani Ribeiro Costa de Ornelas Silva

Itajaí-SC, novembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO A MORADIA E A EFETIVIDADE DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Geani Ribeiro Costa de Ornelas Silva

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Itajaí-SC, novembro 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que em Jesus Cristo deixou exemplos de amor, justiça, integridade e solidariedade. Jesus, o sol nascente que nos visita vindo do céus, abre as portas de um novo mundo, onde o perdão de Deus promove reconciliação e possibilita a era da fraternidade universal.

Ao Guilherme Luís de Ornelas Silva, meu grande amor, companheiro de resistência e luta, pelo incentivo maior na realização deste sonho responsável. Grata pelo seu altruísmo, por me conscientizar da necessidade de uma visão crítica das relações de poder. Em todo esse período de dedicação ao mestrado, você acalmou o meu coração, fez-me acreditar em meu potencial. Grata por ser um idealista, um homem cheio de esperanças no melhor do mundo. Sou feliz por testemunhar a semeadura de bons afetos e confiança, na nossa família e por onde você passa, pois seus rastros só são de amor.

Aos meus pais, Ana Ribeiro Tempo e Gerson Alves Costa, por me conscientizarem a estar ao lado dos mais necessitados. Obrigada por todo companheirismo, incentivo e carinho.

Aos meus irmãos Gelson Ribeiro Costa, *in memoriam*, e Joab Ribeiro Costa, que me incentivaram a seguir as Ciências Jurídicas e a quem gostaria de entregar este trabalho, como fruto de muita luta.

Aos meus irmãos Giuliano Ribeiro Costa, Gerúsio Rodrigues, Ilesse Costa, Idalece Costa e Iara Rodrigues que, mesmo distantes, estão sempre em meus pensamentos e em minhas orações. Aos meus sobrinhos. A Andréia Marinho, minha prima (irmã), pela cumplicidade na caminhada, na vida e em todos os momentos até aqui.

Aos amigos de Rondônia, carinhosamente ao Valmir, por me acolher nos momentos mais difíceis. Sua calorosa ajuda me é tantas vezes preciosa. Ao querido Hérlon, que mais do que poeta, é um grande amigo. Ao Francisco Tojal, carregado

de espiritualidade, que com seu altruísmo e fé, faz-me acreditar na humanidade.

Aos colegas de mestrado, pelo convívio e aprendizado.

À Faculdade Católica de Rondônia, em especial ao Magnífico Reitor Professor Doutor Fábio Rychecki Hecktheur, por todo apoio agregado desde o início desta jornada. Agradeço por ter me encorajado a remar o barquinho nas tempestades. Sem sua ajuda, não teria chegado até aqui. O senhor é exemplo inspirador de professor, profissional e ser humano.

A minha querida Orientadora, professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia, por ter me acompanhado durante a redação, pelas infinitas correções deste projeto, por ter me encorajado a prosseguir, contra o patriarcado estrutural, numa sociedade que só nos objetifica. Professora, com sua alma humana, tocou minha vida repleta de cicatrizes, de medos, dores e feridas ainda em carne viva. Agradeço por me ensinar a arte do acolhimento e sobre a importância de se preservar na humanidade a capacidade de se buscar enxergar no outro não a figura do inimigo ou do adversário, mas como um ser humano também em desenvolvimento.

Por fim, agradeço aos professores da Univali, que nos possibilitaram valiosa troca de ensinamentos e conhecimentos, estimulando assim a elaboração do pensamento crítico, promovendo a educação enquanto ferramenta de transformação social.

“Sinto-me conectado ao patrimônio planetário, animado pela religião do que religa, pela rejeição daquilo que rejeita, por uma solidariedade infinita...” (Edgar Morin)

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, Maria Luísa, Matheus e Vinícius, fontes inesgotáveis de amor e esperança. Que vocês sejam educados para liberdade, tanto para não se deixarem escravizar, quanto para não reproduzirem sistemas de escravidão.

Aos meus Pais, sem oportunidade de concluírem o ensino fundamental, são portadores de enorme sabedoria.

Obrigada por me fazerem tão feliz. Amo Vocês.

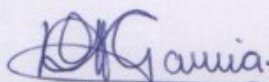
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, novembro de 2019

Geani Ribeiro Costa de Ornelas Silva
Mestranda

Esta Defesa de Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

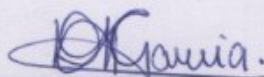


Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Orientadora

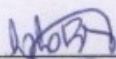


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

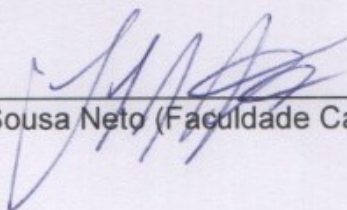
Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente



Doutora Layde Lana Borges da Silva (UNIR) – Membro



Doutor João Dias de Sousa Neto (Faculdade Católica de Rondônia) – Membro

Itajaí(SC), 25 de fevereiro de 2020.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC/2002	Código Civil de 2002
CDB	Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CMMAD	Convenção mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento
CQNMC	Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
ECO/92	Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
LRP	Lei de Registros Públicos
ONU	Organização das Nações Unidas
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
CC/16	Código Civil de 1916

ROL DE CATEGORIAS

Direito a moradia: “a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem. b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc). c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes. e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência. f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais. g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.”¹

Fé pública registral: é um princípio que estabelece presunção relativa de veracidade da matrícula e, por conseguinte, da validade da descrição nela contida. A fé pública registral encontra-se expressamente prevista nos arts. 54 parágrafo único e 55 da Lei 13.097/15.

Habitação adequada: “Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível.”²

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p. 349/350

² FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003. p. 48.

Qualificação registral: “Diz-se qualificação registral o juízo prudencial, positivo ou negativo, da aptidão de um título para permitir o ingresso de um facto jurídico no Registo.[...] Através do exercício da função qualificadora o conservador efectua uma “depuração” dos actos que é chamado a registar, assegurando que o registo não seja um mero arquivo de documentos, mas o crivo por onde só passam os actos que o ordenamento jurídico consente.”³

Posse: “Sem embargo de opiniões em contrário, é um direito real, com todas as suas características; oponibilidade erga omnes, indeterminação do sujeito passivo, incidência em objeto obrigatoriamente determinado etc. Como direito real especificamente qualificado de “direito real provisório”, para distingui-lo da propriedade que é direito real definitivo, compreende-a Martin Wolff, e com ele a moderna doutrina tedesca.”⁴

Posse ad usucapionem: “A *posse ad usucapionem* é aquela que se exerce com intenção de dono – *cum animo domini*. Este requisito psíquico de tal maneira se integra na posse, que adquire tónus de essencialidade. De início, afastasse a mera detenção, pois, conforme visto acima (nº 285, *supra*) não se confunde ela com a posse, uma vez que lhe falta a vontade de tê-la. E exclui, igualmente, toda posse que não se faça acompanhar da intenção de ter a coisa para si – *animus rem sibi habendi*, como por exemplo a posse direta do locatário, do usufrutuário, do credor pignoratício, que, tendo embora o *ius possidendi*, que os habilita a invocar os interditos para defesa de sua situação de possuidores contra terceiros e até contra o possuidor indireto (proprietário), não têm nem podem ter a faculdade de usucapir.”⁵

Propriedade: “Assim, a propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5.º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos,

3 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registraes**. DIREITO, 2012. p. 302

4 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42

5 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 139/140

sobretudo aqueles com substrato constitucional.”⁶

Regularização fundiária: é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.⁷

Sesmarias: instituto previsto na legislação fundiária portuguesa que teve sua aplicação, em solo brasileiro, como o principal meio de colonização, povoamento e aproveitamento por parte de particulares das terras encontradas⁸.

Sustentabilidade: “Com tais aportes, é que se chegou ao conceito proposto de sustentabilidade, que, vale agora reprimir: é o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.”⁹

Sustentabilidade social: “O conceito de sustentabilidade social caracteriza-se pela melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular.”¹⁰

Usucapião: “Usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em

6 TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 4: direito das coisas**— 6. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 96

7 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia – Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997. p. 24

8 NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. Revista Economia, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. p. 03.

9 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 68

10 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60

lei.”¹¹

Usucapião extrajudicial: “Em apertada síntese, a facilitação do acesso à propriedade resulta de uma simplificação procedimental que se vislumbra da representação do usucapiente por um procurador que instruirá o requerimento com ata notarial, planta e memorial descritivo, certidões negativas e justo título ou quaisquer documentos que comprovem a origem continuidade, natureza e tempo da posse. Após a autuação pelo registrador e ciência de todos os interessados (confrontantes, proprietários, Estado e terceiros), o oficial do registro de imóveis acolherá ou denegará o pedido, sem que eventual rejeição impeça o interessado de ajuizar ação de usucapião pelo procedimento comum do CPC/15.

11 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 137

SUMÁRIO

RESUMO.....	15
ABSTRACT.....	16
INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1.....	21
SUSTENTABILIDADE.....	21
1.1 SUSTENTABILIDADE – ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO	
1.2 SUSTENTABILIDADE – CONTEÚDO	
1.3 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE	
1.4 DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE	
1.5 DIREITO A MORADIA - CONSEQUÊNCIA DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE	
1.5.1 Proteção internacional do direito a moradia	
1.5.2 Proteção constitucional do direito à moradia no Brasil	
CAPÍTULO 2.....	44
SEGURANÇA JURÍDICA DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO A MORADIA.....	44
2.1 INSTITUTOS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA JURÍDICA	
2.1.1 Direito Possessório - natureza jurídica e tipificação sob a perspectiva da segurança jurídica ao Direito a Moradia	
2.1.2 Direito de propriedade imóvel	
2.1.2.1 Sistemas de registro de imóveis.	
2.1.2.2 Sistema de Registro de Documentos	
2.1.2.3 Sistema de Registro de Direitos	
2.1.1.3 Sistema de Registros Imobiliário no Brasil	
2.1.3 Modos de aquisição da propriedade imobiliária	
CAPÍTULO 3.....	64
USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA.....	64

3.1 USUCAPIÃO – CONCEITO E DEFINIÇÃO LEGAL

3.2 CARACTERÍSTICAS E ESPÉCIES

3.2.1 Usucapião Extrajudicial

3.3.1 Dimensão social da sustentabilidade e sua relação com a usucapião extrajudicial na implementação do direito a moradia

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....89

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....93

RESUMO

A presente dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Governança, Sustentabilidade e Meio Ambiente tendo como objetivo de analisar o instituto da usucapião extrajudicial como um mecanismo da regularização fundiária, implementação do direito à moradia e acesso a uma cidade sustentável. A temática é abordada a partir do estudo da sustentabilidade, principalmente de sua função social. Analisamos o direito à moradia, enquanto espécie de sustentabilidade social, sua formação histórica e sua relação com o ambiente das cidades. Destacamos de dentro do conteúdo do direito a moradia o requisito da segurança jurídica e nesta perspectiva passamos a analisar as formas de ocupação mais comumente utilizadas em nossa sociedade que são os institutos da posse e propriedade. Para compreendermos melhor a relação entre a segurança jurídica e estes institutos imergimos no estudo sistemas registrais e sua afirmação no direito brasileiro. Constatamos que o direito de posse não assegura de forma suficiente a segurança jurídica definitiva imprescindível ao direito a moradia. Passamos a análise da usucapião desde sua origem histórica até a atual regulamentação normativa. Avaliamos o instituto da usucapião como um importante instrumento de regularização do ambiente das cidades, agregando segurança jurídica ao direito de posse. Analisamos pontualmente as espécies deste instituto em nosso direito, com seus requisitos e peculiaridades. Por fim, adentramos ao estudo específico da usucapião extrajudicial e a relação desta com a ampliação do acesso à justiça e ao direito de moradia. Concluimos, que a usucapião extrajudicial é uma importante inovação com potencialidade de ampliar o acesso à justiça e implementar o direito à moradia de forma desburocratizada e alternativa, sem a necessidade de judicialização, com aplicabilidade ampla à todas as espécies de usucapião. Portanto, um importante instrumento de regularização do ambiente das cidades. O método utilizado na fase de Investigação foi o indutivo, na fase de tratamento dos dados o método cartesiano, e as conclusões expressas por base lógico indutiva, utilizando em todas as fases técnicas de referente, pesquisa bibliográfica e conceito operacional.

Palavras-chave: SUSTENTABILIDADE. DIREITO A MORADIA. SEGURANÇA JURÍDICA. USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. ACESSO A JUSTIÇA.

RESUMO EM LINGUA ESTRANGEIRA (INGLÊS, ITALIANO OU ESPANHOL)

This dissertation is inserted in the Research Line Governance, Sustainability and Environment, and aims to analyze the extrajudicial adverse possession as a mechanism of land regularization, the implementation of the right to housing and access to a sustainable city. The theme is addressed based on the study of sustainability, particularly its social role. We analyze the right to housing as a form of social sustainability, its historical formation and its relationship with the environment of cities. We highlight from within the content of the right to housing, the requirement of legal certainty and, within this perspective, we begin to analyze the forms of occupation most commonly used in our society, namely ownership and property. To understand the relationship between legal certainty and these concepts, we studied the registration systems and their evolution within the Brazilian Law. We noted that the right to tenure does not sufficiently ensure the definite legal certainty which is indispensable to the right to housing. We continue analyzing adverse possession from its historical origin to the current normative regulation. We analyzed adverse possession as an important instrument to regulate the environment of cities, adding legal certainty to the right of possession. We specifically analyzed its type in our law, with their requirements and peculiarities. Finally, we studied specifically the extrajudicial adverse possession and its relationship with the expansion of access to justice and the right to housing. We concluded that extrajudicial adverse possession is an important innovation with the potential of expanding access to justice and implement the right to housing in a non-bureaucratic and alternative way, without the need for judicialization, with wide applicability to all kinds of adverse possession. Therefore, it is an important instrument for regularizing the environment of cities. The method used in the Investigation was the inductive one, in the data treatment we used the Cartesian method, and the conclusions were expressed within an inductive logic basis, using in all technical phases the referent, bibliographic research and operational concept.

Key words: SUSTAINABILITY, RIGHT TO HOUSING, LEGAL SECURITY, EXTRAJUDICIAL ADVERSE POSSESSION, ACCESS TO JUSTICE.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa Governança, Sustentabilidade, Transnacionalidade e Meio Ambiente como resultado das pesquisas realizadas no curso de Mestrado Interinstitucional do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Faculdade Católica de Rondônia.

O objetivo científico consiste em analisar o instituto da usucapião extrajudicial como um mecanismo de regularização fundiária na implementação do direito à moradia e acesso a uma cidade sustentável.

O ambiente das cidades é historicamente marcado pela dicotomia entre uma cidade regular/legal e irregular/ilegal¹², interferindo na paisagem das cidades, contribuindo para exclusão social e impedindo o pleno acesso ao direito a moradia e, conseqüentemente a uma cidade sustentável.

A efetivação do direito de moradia importa na implementação de uma complexa rede de outros direitos tais como: segurança jurídica da posse, disponibilização de infraestrutura, condições de habitabilidade, acessibilidade, acesso ao emprego, serviços de saúde, educação, identidade e diversidade cultural de determinada população¹³.

Destes componentes do direito a moradia o requisito da segurança jurídica conferida à habitação é o que mais nos estimula ao desenvolvimento desta dissertação.

12 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1. p. 71.

13 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p.. 349/350

Partindo da premissa de que a efetivação do direito a moradia pressupõe necessariamente o enfrentamento à sustentabilidade social, apresenta-se a seguinte problematização: A usucapião extrajudicial é instrumento eficaz para a ampliação do acesso ao direito de moradia e formação de um ambiente urbano sustentável?

Diante da problematização levantamos a seguinte hipótese: Dentre os instrumentos de efetivação do direito a moradia a Usucapião Extrajudicial pode ser considerada uma importante inovação para regularização do ambiente das cidades, agregando segurança jurídica ao direito de posse. Nesse sentido, possibilita a ampliação do acesso à justiça e ao direito de moradia como uma medida facilitadora, desburocratizada e alternativa à jurisdição?

O enfrentamento destes problemas é de suma importância, porque permite uma análise crítica do instituto, desde sua fundamentação jurídica até as consequências práticas de sua utilização, principalmente no que tange a ampliação do acesso a justiça.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o indutivo, na fase de Tratamento dos Dados será o método cartesiano, e as conclusões expressas por base lógico indutiva, utilizando em todas as fases técnicas de referente, pesquisa bibliográfica e conceito operacional.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, estabelecendo premissas sobre a sustentabilidade e sua função social. A partir daí analisamos o conteúdo do direito a moradia e seus requisitos, enquanto uma espécie da sustentabilidade social.

O Capítulo 2 trata do requisito da segurança jurídica do direito a moradia em alguns instrumentos de implementação, aprofundando a análise no direito de posse e propriedade. No direito de posse avaliamos a extensão da segurança jurídica. No direito de propriedade analisamos de qual forma o sistema de registro de imóveis se relaciona com a segurança jurídica e quais as vantagens para efetivação do direito a moradia.

O Capítulo 3 dedica-se ao estudo da usucapião enquanto mecanismo capaz de agregar ao direito de posse a segurança jurídica necessária para efetivação do direito de moradia. Fazemos uma análise das principais espécies, modalidades e requisitos. Adentramos, por fim, na análise da usucapião extrajudicial enquanto novo mecanismo de ampliação do acesso à justiça.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre mecanismos de implementação do direito a moradia e a uma cidade sustentável.

CAPÍTULO 1

SUSTENTABILIDADE

1.1 SUSTENTABILIDADE – ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO

Inicialmente é importante fixarmos as premissas que servirão de base ao desenvolvimento da presente dissertação. Nesse capítulo a Sustentabilidade será o objeto de análise, oportunidade em que será abordado o seu conceito, paradigma e divisão em dimensões.

Registros históricos demonstram que em meados de 1713 o alemão Hans Carl Von Carlowitz utilizou o termo Sustentabilidade¹⁴ em suas obras sobre silvicultura, porém com conotação distinta da utilizada em tempos atuais.

Em razão disso adotaremos como marco histórico para delimitação do estudo da Sustentabilidade as discussões a partir do encerramento da Segunda Guerra Mundial.

Nesse período surgiram os primeiros estudos sobre questões ambientais, com o protagonismo da bióloga marinha Rachel Carson e a sua obra *Silent Spring* ou Primavera Silenciosa¹⁵. O referido livro é a compilação de artigos publicados na revista New Yorker em 1962, relacionados à causa ambiental. Dentre os diversos aspectos e assuntos explorados, destaca-se o combate ao inseticida diclorodifeniltricloroetano – DDT, que, segundo a estudiosa, era um produto cancerígeno e que degradava o meio ambiente.

Os inseticidas modernos são ainda mais mortíferos. Sua vasta maioria entra maioria entra num de dois grandes grupos de substância químicas. Um deles é representado pelo DDT, e é conhecido pela denominação de grupo dos “hidrocarbonetos clorados”. O outro consiste em inseticidas feitos de

14 BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 4ª edição. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 33.

15 CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2ª ed. trad. Raul Polillo. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1969.

fósforo orgânico,; é representado pelo “malathion” e pelo “parathion”, razoavelmente familiares.¹⁶

Todavia, a longo prazo, a sua tendência no sentido de causar tumores malignos da tireoide poderá ser muito mais significativa para a vida dos animais silvestre, e também, talvez para a vida do homem.¹⁷ (47)

A obra de Carson se transformou em um alerta e deu início ao movimento social em defesa do meio ambiente.

Pouco tempo depois, na *Accademia dei Lince* em Roma Itália, um grupo de pesquisadores passou a aprofundar os estudos e debates sobre diversos aspectos da vida humana que ficou conhecido como Clube de Roma¹⁸. O resultado de um dos seus principais estudos foi texto denominado “*The limits to growth*” ou Os limites do crescimento.

Es un lugar común afirmar que es a raíz de los primeros Informes del Club de Roma cuando se inicia la toma en consideración de los problemas de crecimiento que acechan a la Tierra. Aunque existan antecedentes sobre reflexiones en el mismo sentido, es evidente que sus trabajos tuvieron una enorme influencia en la convocatoria y desarrollo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, por lo que nos puede servir como referente temporal para fijar la emergencia del Derecho Ambiental. Por lo demás, se produce una perfecta conjunción con lo que podría denominarse el acta de nacimiento del Derecho Ambiental. En efecto, si hubiera que dar fecha a este acontecimiento diría que fue diciembre de 1969, cuando en Estados Unidos se adopta la National Environmental Policy Act que incluye la exigencia, para determinadas actuaciones, de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, primera institución jurídica propiamente ambiental.”

Dentre as teses e conclusões deste grupo podemos destacar o fato de afirmarem, naquela oportunidade, que em pouco tempo os recursos naturais seriam esgotados, caso não houvesse diminuição do consumo. Principalmente em

16 CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2ª ed. trad. Raul Polillo. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1969. acesso em: 20 ago. 2019. p. 28.

17 CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2ª ed. trad. Raul Polillo. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1969. p. 47.

18 DE OLIVEIRA, Leandro Dias. **Os "Limites do Crescimento" 40 Anos Depois**. Revista Continentes, n. 1, 2012. p. 77. “O Clube de Roma foi uma organização fundada pelo industrial italiano e presidente do Comitê Econômico da OTAN, Aurelio Peccei, em cerimônia na propriedade da família Rockefeller em Bellagio, Itália. Aurélio Peccei era um consultor administrativo italiano (foi executivo da FIAT e da Olivetti¹³) que esboçou suas ideias ambientalistas na obra “*The Chasm Ahead*”, publicado em 1969 (“O Abismo à Frente”, tradução livre nossa). Peccei reuniu em 1968 um grupo informal de trinta economistas, cientistas, educadores e industriais num encontro em Roma, mas já em 1970 este clube possuía 75 membros de 25 países¹⁴, com o objetivo de pensar o sistema global e encorajar novas atitudes, entre os quais o combate à degradação ambiental.”

decorrência da poluição, do crescimento da população e da industrialização acelerada.

Apresentavam como alternativa a necessidade de modificação rápida do comportamento para que os recursos naturais durassem o máximo possível, sob pena da demora impossibilitar o alcance de resultados positivos.

Neste contexto, mais precisamente em 01 de janeiro de 1970 nos Estados Unidos, foi promulgada a *National Environmental Policy Act*¹⁹ que é tido como marco para legislações sobre o meio ambiental e considerada o início da primeira onda do Direito Ambiental²⁰.

Assim, os textos Primavera Silenciosa e Limites do Crescimento acenderam o alerta da questão ambiental. Com efeito, em decorrência do engajamento social no ano de 1972 em Estocolmo, capital da Suécia, ocorreu a primeira grande conferência ambientalista no mundo.

Nem a publicação do Clube de Roma, nem a conferência de Estocolmo caíram do céu. Elas foram a consequência de debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 60, e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 uma certa densidade, que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando na Conferência de Estocolmo em 1972.²¹

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo (1972) teve como principais enfoques o controle demográfico e a

19 O National Environmental Policy Act consiste na Lei de Política Ambiental promulgada nos Estados Unidos em 01 de janeiro de 1970 com temas de melhoria ambiental.

20 FERRER. Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. 2013, p. 350-351. Disponível em <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>. Acesso em: 20 ago. 2019. “Es un lugar común afirmar que es a raíz de los primeros Informes del Club de Roma cuando se inicia la toma en consideración de los problemas de crecimiento que acechan a la Tierra. Aunque existan antecedentes sobre reflexiones en el mismo sentido, es evidente que sus trabajos tuvieron una enorme influencia en la convocatoria y desarrollo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, por lo que nos puede servir como referente temporal para fijar la emergencia del Derecho Ambiental. Por lo demás, se produce una perfecta conjunción con lo que podría denominarse el acta de nacimiento del Derecho Ambiental. En efecto, si hubiera que dar fecha a este acontecimiento diría que fue diciembre de 1969, cuando en Estados Unidos se adopta la National Environmental Policy Act que incluye la exigencia, para determinadas actuaciones, de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, primera institución jurídica propiamente ambiental.”

21 BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 15

discussão em torno da industrialização. Importante ressaltar que desde aquela época já havia previsão da necessidade de uma forte legislação ambiental²².

Na conferência de Estocolmo o diálogo entre os países participantes deixou claro a divergência de interesses entre grupos de países industrializados e em processo de industrialização²³.

Em relação ao fato do “Limites do Crescimento” ter se tornado a “âncora” da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano [Estocolmo, 1972], é importante asseverar que não foi possível encontrar neste estudo uma ideia-força capaz de aproximar os interesses dos diferentes conjuntos de países, de servir de motor para os acordos da Conferência de Estocolmo, o que explica os desencontros desta conferência marcada pela grave cisão Norte x Sul – os “Países do Norte” propugnando o “crescimento zero”, enquanto os “Países do Sul” apostavam no “desenvolvimento a qualquer custo”.²⁴

Com o aprofundamento dos debates e sob a coordenação da primeira ministra norueguesa Gro Brundtland sobreveio um novo marco histórico em 1987, que ficou conhecido internacionalmente como Relatório de Brundtland ou Relatório do Nosso Futuro Comum. Naquela oportunidade, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável foi consensualmente construído “*o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades*”.²⁵

Para Bosselmann o Relatório de Brundtland em sua essência “é um apelo por justiça distributiva global entre (a) ricos e pobre, (b) natureza das pessoas que vivem hoje e no futuro e (c) e seres humanos”.²⁶

22 FERRER. Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. 2013, p. 350-351. Disponível em <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>. “Con la fuerza de los primeros pronunciamientos científicos y el incipiente arranque de nuevas figuras jurídicas, la primera ola nace al impulso de la Conferencia de 1972 y recorre buena parte del Planeta. A pesar de que el centro de las preocupaciones de la Cumbre es el control de la demografía, lo que afecta especialmente a los países pobres, abundan sensatas propuestas dirigidas a los países industrializados para que reduzcan su presión sobre los recursos naturales. La legislación ambiental prolifera y surgen las primeras construcciones dogmáticas y doctrinales. Algunos juristas adelantados dan cuenta de la importantísima evolución jurídica que se avecina.”.

23 BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21, 15ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 15.

24 DE OLIVEIRA, Leandro Dias. Os “Limites do Crescimento” 40 Anos Depois. **Revista Continentes**, n. 1, 2012. p. 81.

25 Nosso futuro comum (Relatório Brundtland). Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

26 BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Revista dos Tribunais: 2015, p. 50.

A evolução teórica do Direito Ambiental nos anos seguintes não foi acompanhada por circunstâncias práticas, segundo Ferrer o resultado para a saúde do planeta se mostrou decepcionante.

Remitida la primera ola, el resultado en términos de salud planetaria es decepcionante. Queda, eso sí, un rastro normativo en la mayor parte de ordenamientos estatales y se han adoptado un buen número de convenios internacionales orientados a la protección de algunos elementos ambientales, pero no se han corregido las tendencias.²⁷ (f. 351)

Em outras palavras, muito se estudou e pouco se fez. Porém destaca-se de forma positiva o surgimento e fortalecimento das ONGs, que ganharam notoriedade, principalmente, devido os novos episódios que demonstravam a degradação ambiental²⁸.

Outro marco histórico relevante foi a Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Eco/92). Esta Conferência positivou 27 (vinte e sete) princípios, primando pela cooperação entre os países e acordos internacionais, que tratavam da proteção ao meio ambiente²⁹.

A ECO/92 contou a com participação de mais de 178 (cento e setenta e oito) países, 1.400 (mil e quatrocentos) ONGs e cerca de 12.000 (doze mil) delegados oficiais³⁰. Referendou os princípios da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, da responsabilidade do dano ambiental e aprovou a convenção sobre as mudanças climáticas.³¹

Foram produzidos diversos documentos, dentre os quais se destacou a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento, a

27 FERRER. Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. 2013, p. 351. Disponível em <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>

28 FERRER. Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. 2013, p. 351. Disponível em <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>

29 PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible**. México: Miguel Angel Porruá, 2010. p. 314.

30 WASHINGTON, Haydn. **Desmystifying sustainable: towards real solutions**. London: Routledge, 2015. p. 22.

31 COSTA, Inês Moreira da. Hidrelétricas do Rio Madeira: **A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento para o Alcance da Sustentabilidade**. 2018. 336f, p. 55. (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/209/Tese%20-%20In%C3%AAs%20Moreira%20da%20Costa.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019. Tire o sublinhado de todas as páginas da internet. Revise em toda dissertação

Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNMC), a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção sobre Combate a Desertificação.³²

Os avanços decorrentes da ECO/92 foram importantes para intensificar o debate acerca da necessidade de conciliação entre economia e meio ambiente a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável.³³

O evento internacional seguinte promovido pela ONU ficou conhecido como Rio+10 e ocorreu na cidade de Johannesburgo, África do Sul, com o escopo de verificar a efetividade das propostas estabelecidas na Conferência do Rio de Janeiro (ECO/92)³⁴.

O documento produzido pela Conferência Rio+10 foi denominado *The Johannesburg Declaration (2002)* reafirma princípios concebidos em oportunidades passadas, com poucas novidades, “no entanto, foram detalhados alguns objetivos dentro dos princípios já conhecidos”³⁵.

Dentre as medidas detalhadas destacam-se o interesse em intensificar a proteção da biodiversidade, proporcionar o acesso à água potável, saneamento básico, moradia, fontes de energia, saúde e segurança alimentar. Por outro lado também prevê o combate a fome, desnutrição, ocupação estrangeira, conflitos armados, narcotráfico, crime organizado, corrupção, desastres naturais, tráfico ilícito de armas, tráfico de pessoas, terrorismo, xenofobia, doenças crônicas transmissíveis (aids, malária, tuberculose e outras), intolerância e incitação a ódios raciais, étnicos e religiosos. O documento salienta ainda a necessidade de participação das instituições multilaterais internacionais de forma mais efetiva, democrática e

32 VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento: Contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “Direito da Sustentabilidade”**. 2012, p. 53. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/3638/2181>>. Acesso em: 20 ago. 2019

33 BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. p. 425

34 MOTA, Jose Aroudo et al. **Trajetória da governança ambiental**. 2008. p. 11.

35 DINIZ, Eliezer Martins – **Os resultados da Rio+10** - Revista do Departamento de Geografia da USP, 15-2002. p. 33

responsável, para alcançar esses objetivos³⁶.

A Rio+10 destaca-se mais por mencionar os problemas da globalização e detalhar um plano de implementação que, embora quase não traga metas quantitativas, inicia uma ação coletiva rumo à proteção ambiental conjugada ao desenvolvimento econômico e social.³⁷34

Importante salientar que no Relatório de Brundtland tivemos a primeira construção consensual de um conceito operacional de sustentabilidade. Esse conceito, porém sob a roupagem de desenvolvimento sustentável e com conotação nitidamente econômica. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável seria a justa medida do progresso, desde que respeitada o limite natural dos recursos para que não se esgotem³⁸.

No entanto, a partir da Rio+10 (2002), o termo Sustentabilidade passou a ganhar notoriedade, sendo utilizando no lugar do instituto do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.

Na Rio+20, esta concepção ganha uma preocupação prática, ou seja, de implementação em escala global, sendo o tema da governança transnacional o assunto de destaque e o grande desafio a ser implementado nesta quadratura da história.³⁹

A sustentabilidade, dessa forma, passa a ser reconhecida como algo mais amplo que o desenvolvimento sustentável, sem vinculações a questões de natureza estritamente econômica. Seu objeto abarcaria ideais de justiça, direitos humanos,

36 DINIZ, Eliezer Martins – **Os resultados da Rio+10** - Revista do Departamento de Geografia da USP, 15-2002. p. 33

37 DINIZ, Eliezer Martins – **Os resultados da Rio+10** - Revista do Departamento de Geografia da USP, 15-2002. p. 34

38 CRUZ, Paulo Marcio. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 110.

39 FERRER, Gabriel Real. GLASENAPP, Maikon Cristiano. CRUZ, Paulo Márcio. **Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito**. 2014. p. 1452 Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/6712/3833>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

além do objetivo de preservar a integridade (mensurável) dos ecossistemas elevando a sustentabilidade ao status de objetivo ao ser alcançado por toda civilização.

O Rio de Janeiro, em 2012, foi sede da quarta e mais recente conferência internacional ambiental denominada Rio+20. O objetivo mais uma vez era de avaliar os efeitos das conferências anteriores e buscar avanços nas tratativas. O destaque das discussões foram os temas de combate à pobreza, governança em nível global e a econômica verde.⁴⁰

Passados vinte anos da Rio-92, no que foi o mais significativo evento mundial em prol do desenvolvimento sustentável, a Rio+20 tinha como objetivo central que os governos renovassem o compromisso político com o desenvolvimento sustentável firmados anteriormente nas principais cúpulas sobre o tema, de forma a avaliar o progresso, identificar lacunas na implementação das decisões adotadas, além do estabelecimento de emergentes.⁴¹

Contudo o resultado do evento foi frustrante, diante da inexistência de resultados práticos a se comemorar e inexistência de avanços efetivos em compromissos dos governos envolvidos. Ressalta-se que o mundo passava por um período de recessão muito relevante que contribui para o resultado negativo.

Justifica-se, portanto, questionar se a Conferência realizada no Rio de Janeiro em 12 de Junho de 2012 pode ser classificada, legitimamente, como a Rio-20, uma vez que não produziu avanço significativo algum em relação à Rio-92, exceto o de manter o desafio do desenvolvimento sustentável na agenda de preocupações da sociedade, mas com um decisivo divórcio entre discursos e compromissos concretos por parte dos governos.⁴²

O ponto positivo foi manter acesa a discussão acerca da necessidade de avanços no sentido de implementar a sustentabilidade.

40 VIEIRA, Ricardo Stanziola. Rio+20 – **Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento: Contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “Direito da Sustentabilidade”**. 2012, p. 54. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/3638/2181>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

41 GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Desenvolvimento sustentável na Rio+ 20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, n. 3, 2012. p. 517.

42 GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+ 20 ou Rio-20: Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 19-39, 2012. p. 20

1.2 SUSTENTABILIDADE

Realizado esse breve desenvolvimento histórico do instituto da Sustentabilidade, importante avançarmos na definição para fins de desenvolvimento deste trabalho.

Importante ressaltar que a partir da Conferência Rio + 10, em Johannesburgo a utilização do termo sustentabilidade desvinculou-se do conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido Juarez Freitas⁴³ adverte que o caminho a ser percorrido é da Sustentabilidade é mais amplo, razão porque deve condicionar, adjetivar e infundir suas ideias ao desenvolvimento sustentável, e não o contrário.

Embora o conteúdo da sustentabilidade seja desprovido de concretização conformadora, esforços foram expendidos para definição de um conceito operacional, e surgiram diversas concepções acerca do tema. A professora Cristiane Froehlich apresenta algumas definições de forma didática, como podemos observar no quadro a seguir ⁴⁴.

Autores	Conceitos	Ênfase
Relatório de Bruntland (CMMAD, 1991)	O desenvolvimento sustentável se refere ao atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades.	Equilíbrio entre o atendimento das necessidades atuais e futuras.
Meadows, Meadows e Randers (1992)	O desenvolvimento sustentável se refere àquela sociedade que persiste por gerações, onde as coisas são previdentes, flexíveis e sábias o suficiente para não arruinar seus sistemas físicos e sociais de suporte.	Equilíbrio entre o atendimento das necessidades atuais e futuras.
Hawken (1993)	A sustentabilidade é um estado econômico em que as demandas colocadas no ambiente, por pessoas e pelo comércio, podem ser atendidas sem diminuir as capacidades do ambiente em	Ênfase na economia. Equilíbrio entre o atendimento das necessidades atuais e futuras.

43 FREITAS, Juarez. Sustentabilidade - Direito ao futuro. Belo Horizonte: editora, 2012. p. 54

44 FROEHLICH, Cristiane. Sustentabilidade: dimensões e métodos de mensuração de resultados. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 3, n. 2, 2014. p. 156.

	fornecer as futuras gerações.	
Gladwin, Kennelly e Krause (1995)	O desenvolvimento sustentável é um processo para alcançar o desenvolvimento humano de forma inclusiva, equitativa, conectada, segura e prudente.	Processo. Desenvolvimento humano.
Banerjee (2002)	O autor destaca que o conceito apresentado no relatório de Brundtland tornou-se comumente em pesquisas. Segundo o autor, o desenvolvimento sustentável pode ser interpretado como um processo de mudança em que a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as alterações institucionais são realizadas de maneira consistente em relação às necessidades atuais e futuras.	Processo de mudança. Equilíbrio entre o atendimento das necessidades atuais e futuras.
Savitz e Weber (2007)	O conceito de sustentabilidade induz a um novo modelo de gestão de negócios que leva em conta, no processo de tomada de decisão, além da dimensão econômica, as dimensões social e ambiental. A empresa sustentável é aquela que gera lucro para os acionistas, ao mesmo tempo em que protege o meio ambiente e melhora a vida das pessoas com quem mantém interações.	Contexto empresarial. Mudanças. Equilíbrio dos três pilares: econômico, ambiental e social.

Quadro 1⁴⁵

Contudo, conceituar a Sustentabilidade se tornou uma tarefa árdua, uma vez que ela é capaz de integrar assuntos como o meio ambiente, a economia e a sociedade, além de outras esferas⁴⁶.

Em que pese a existência de inúmeras conceituações possíveis para sustentabilidade, trataremos da temática a partir do conceito operacional proposto por Juarez Freitas.

45 FROELICH, Cristiane. Sustentabilidade: dimensões e métodos de mensuração de resultados. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 3, n. 2, 2014. p. 156.

46 MATTA. Caroline Rodrigues da. SCHMIDT. Elisabeth Brandão. **O paradigma da sustentabilidade: o que pensam pesquisadores em educação ambiental sobre as sociedades sustentáveis?** 2014. p. 109.

Com tais aportes, é que se chegou ao conceito proposto de sustentabilidade, que, vale agora reprimir: é o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁴⁷

O conceito proposto apresenta como características essenciais promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político com responsabilidade intra e intergeracional.

Consequentemente podemos conceber o princípio da sustentabilidade em diversas dimensões, tais como: a Dimensão Social; Dimensão Econômica; Dimensão Ambiental; Dimensão Ética; Dimensão Jurídico-Político, dentre outras.

Importante registrar que não existe consenso quanto a um rol fechado de dimensões possíveis da sustentabilidade. Podendo variar a abordagem de acordo com o autor de referência e o contexto de elaboração⁴⁸.

1.3 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

A classificação da Sustentabilidade em dimensões ressalta a complexidade de elementos que devem ser necessariamente compatibilizados para o alcance de seus objetivos. Contudo, essa divisão não tem o condão de estabelecer qualquer tipo de hierarquia ou dependência entre esses interesses.

Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.⁴⁹

47 FREITAS, Juarez. Direito ao futuro. Belo Horizonte: editora, 2012. cit. pág. 48

48 FROELICH, Cristiane. Sustentabilidade: dimensões e métodos de mensuração de resultados. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 3, n. 2, 2014. p. 161.

49 BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885/1262>>. Acesso em: 20 ago. 2019. p. 330.

Ademais, a partir dessa consolidação teórica passou a ser possível “conceber o meio ambiente enquanto um direito humano independente e substantivo, inseparável e indivisível dos demais direitos humanos.”⁵⁰

Dentre as possíveis divisões da sustentabilidade em dimensões a divisão mais comum é entre ambiental, econômica e social, conforme adverte Gabriel Real Ferrer⁵¹.

A dimensão ambiental da Sustentabilidade é, sem dúvida, a mais conhecida visto que o instituto desde seu nascimento tem forte ligação com o meio ambiente. Nesse sentido, verifica-se sua presença na declaração da conferência internacional de 2002, em âmbito internacional, e sua previsão em âmbito nacional conforme previsão constitucional do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.⁵²

Em sua dimensão ambiental, a sustentabilidade faz perceber que: (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado; (b) sem prejuízo da "modernização ambiental", o hiperconsumismo haverá de ser confrontado, notadamente nos países ricos; (c) no limite, não pode sequer perdurar a espécie humana, sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil.”⁵³

Nesse norte a dimensão ambiental da Sustentabilidade observa a importância da proteção do meio ambiente e do Direito Ambiental, cuja finalidade é assegurar a sobrevivência do planeta com qualidade de vida, por meio da preservação⁵⁴.

O capitalismo predatório, desvinculado de preceitos sustentáveis, causou prejuízos imensuráveis ao meio ambiente. Consequentemente a Sustentabilidade,

50 BODNAR. Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885/1262>>. Acesso em: 20 ago. 2019. p. 330.

51 FERRER. Gabriel Real. **Sostenibilidad, transnacionalidad y trasformaciones del derecho**. 2013, p. 10. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/editora-univali/Direito%20Ambiental,%20Transnacionalidade%20e%20Sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

52 “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL. **Constituição da República**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

53 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. Belo Horizonte: editora, 2012. p. 18.

54 GARCIA. Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. 2016, p. 138

em seu viés econômico, tem como objetivo garantir que haja o proveito financeiro porém, assegurando a continuidade sadia do meio ambiente.⁵⁵

Desta forma a dimensão econômica da Sustentabilidade está ligada ao desenvolvimento e avanços financeiros, porém, respeitando o limite dos recursos naturais e a sua manutenção, com responsabilidade intra e intergeracional⁵⁶.

Importa considerar, portanto, que a dimensão econômica está preocupada com o desenvolvimento de uma economia que tenha por finalidade gerar uma melhor qualidade de vida para as pessoas, com padrões que contenham o menor impacto ambiental possível.⁵⁷

A Sustentabilidade em sua dimensão econômica tem a função de garantir que existam avanços decorrentes da utilização econômica do meio ambiente, sem contudo, esgotar e destruir os recursos naturais para as futuras gerações⁵⁸.

Como mencionado alhures há outras dimensões possíveis de serem atribuídas a sustentabilidade, tais como a dimensão tecnológica⁵⁹ e ética. Contudo, concentraremos esforços do desenvolvimento daquela que tem maior contato com o tema analisado que é a dimensão social da Sustentabilidade.

1.4 DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE

A dimensão social da sustentabilidade é ponto central desta dissertação, motivo pelo qual será abordada em separado das demais.

A dimensão social da sustentabilidade, ao lado da dimensão econômica e ecológica é reconhecida desde os primeiros estudos sobre a temática, dentro da concepção atual de sustentabilidade, e tiveram consolidada sua integração na

55 BAUMGARTEN, Maíra. **Conhecimento e Sustentabilidade**: políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil contemporâneo. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Editora Sulina, 2008, p. 58.

56 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 23.

57 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 13, n. 25, p. 133-153, 2016. p.139

58 PÓVOAS, Maurício Cavallazzi. **A Sustentabilidade Social: A Justiça Social como Garantidora de um Meio Ambiente Saudável para as Futuras Gerações**. In: BODNAR, Zenildo; CALANTE, João Henrique Pickcius. MARCOS, Rudson (orgs.). O Judiciário como instância de Governança e Sustentabilidade: Descobertas, dúvidas e discordâncias. Florianópolis: Emais, 2018.p. 62.

59 CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 111-112

ECO92⁶⁰.

A sustentabilidade social tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida, que passa necessariamente pela redução das desigualdades sociais, melhor distribuição de renda e oportunidades.

Por fim, a dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Estando, então, intimamente ligada à garantia dos Direitos Sociais, previstos no artigo 6º da Carta Política Nacional, e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.⁶¹

Nota-se que há uma intrínseca relação entre dimensão social da sustentabilidade e a implementação de direitos sociais das mais variadas espécies, tais como direito a alimentação, emprego, saúde, moradia, saneamento básico, dentre outros.

Portanto, impossível atrelar essa dimensão ao exercício isolado de um ou outro direito, desconsiderando sua interrelação com os demais, sejam garantias de natureza individual ou coletiva⁶².

Nesse sentido, partindo da compreensão de que a afirmação da função social da sustentabilidade pressupõe que sejam assegurados direitos básicos, devemos reconhecer a necessidade de proteção a um mínimo existencial que assegure a dignidade humana.

60 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira (Orgs). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Livro Eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí UNIVALI, 2014. p. 39

61 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira (Orgs). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Livro Eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí UNIVALI, 2014. p. 43/44

62 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60

Assim, a atribuição dos direitos sociais básicos apresenta-se como uma condição mínima para que o indivíduo possa reconhecer nas normas da sociedade a respeito por sua própria pessoa, e queira se compreender como integrante da comunidade moral. Não garantir ao indivíduo a garantia do mínimo existencial é uma forma de alijá-lo da comunidade político-estatal. É o mesmo que negar a sua condição política, e sua condição de ser humano, afrontando de forma direta a sua dignidade.⁶³

Dentro desse extenso campo de possibilidades e interrelações que surgem da dimensão social da sustentabilidade a que mais interessa a esse estudo é o seu contato com o direito a moradia.

A função social está na base da reconstrução de uma organização social justa e sustentável, abrindo a perspectiva de estruturação transversal de uma ordem sustentável, abrindo a perspectiva de estruturação transversal de uma ordem territorial inclusiva, capaz de reconfigurar juridicamente a *polis* como *locus* da cidadania, de acesso aos direitos fundamentais que densificam a dignidade humana.⁶⁴

Importante dizer que o direito a moradia, como engrenagem da sustentabilidade social, também exige uma análise transversal de sua estruturação, guardando íntima relação com a ocupação democrática do ambiente das cidades. A cidade é o espaço do exercício destes direitos mínimos que para sua implementação dependerão do que está sendo oferecido.

A função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo, coibir a segregação socioespacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades.⁶⁵

As práticas de governança para afirmação da sustentabilidade social e implementação do direito a moradia no ambiente das cidades pressupõe uma atuação que vai além do estatal. Mostra-se indispensável uma atuação compartilhada e equilibrada que envolva o indivíduo, a sociedade civil e os atores do

63 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Orgs). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Livro Eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí UNIVALI, 2014. p. 46/50

64 PIRES, Maria Coeli Simões, et COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. **Função Social – Uso do solo e construção de sustentabilidades**. Revista Interesse Público. Editora Fórum n. 74 v. 14. 2012. Belo Horizonte. p 252

65 PIRES, Maria Coeli Simões, et COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. **Função Social – Uso do solo e construção de sustentabilidades**. Revista Interesse Público. Editora Fórum n. 74 v. 14. 2012. Belo Horizonte. p. 262

mercado econômico para construção democrática.

A sustentabilidade, em síntese, no que tange à ressignificação do espaço urbano, estabelece modelos de construção compartilhada de responsabilização do Estado, da sociedade civil e do mercado, e de releituras das práticas tradicionais de construção e gestão das cidades. Esse patamar civilizatório, para além do plano normativo e gerencial, será construído a partir da dialética do olhar; daquele que vê, e não do olhar que cega, como na caverna platônica.⁶⁶

1.5 DIREITO A MORADIA ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE

1.5.1 Proteção internacional do direito a moradia

O direito a moradia foi reconhecido pela primeira vez⁶⁷ em âmbito internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, que tratou dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido é o disposto em seu artigo XXV⁶⁸.

Posteriormente outros instrumentos internacionais passaram a abordar a matéria, especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 que estabeleceu em seu artigo 11º, 1 “(...)reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas(...)”.

A ausência de previsão em alguns documentos regionais de Direitos Humanos, como o Protocolo Adicional ao Pacto de “San José da Costa Rica”

66 PIRES, Maria Coeli Simões, et COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. **Função Social – Uso do solo e construção de sustentabilidades**. Revista Interesse Público. Editora Fórum n. 74 v. 14. 2012. Belo Horizonte. p 252

67 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p.338.

68 Declaração Universal dos Direitos Humanos - Artigo XXV. Toda pessoa tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

(Protocolo de San Salvador) e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos servem de argumento, para alguns, de que haveria uma tendência à exclusão de um direito geral à moradia, como ressalva Sarlet⁶⁹.

Nada obstante, três documentos mais recentes, dos quais o Brasil é signatário, reforçam a natureza essencial do direito a moradia no plano internacional dos Direitos Humanos: i- Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Agenda Habitat I (1976); ii- Agenda Habitat II, proveniente de Conferência promovida pela ONU em Istambul na Turquia em 1996; iii- Agenda Habitat III – Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos – Realizada em Quito no Equador em 2016.

Estas declarações reafirmam a posição do direito a moradia no cenário internacional dos Direitos Humanos, e reascendem a discussão acerca da necessidade de implementação de políticas públicas que possibilitem o efetivo acesso a moradia digna, indissociada dos serviços básicos e infraestrutura para todos.

A agenda Habitat II (1996) define em seu Capítulo II como objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos⁷⁰. A Declaração apresenta um interessante conceito de habitação adequada.

60. Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível.⁷¹

A Nova Agenda Urbana (Agenda Habitat III – Quito/2016), por sua vez, é um importante marco que extrapola a proteção ao direito à moradia para firmar

69 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p.340

70 FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.p. 25

71 FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.p. 48

compromissos com o desenvolvimento urbano sustentável. A sustentabilidade é expressamente relacionada como princípio, especialmente em suas dimensões econômica, social e ambiental.

A análise da Nova Agenda Urbana será retomada, quando da análise do direito à cidade, em razão de sua maior pertinência a esta temática.

1.5.2 Proteção Constitucional do direito à moradia no Brasil

A ocupação territorial no Brasil é um problema desde a colonização do território por Portugal. Naquele momento, a despeito de qualquer direito da população nativa, a Colônia passou a entender que tudo encontrado passaria a compor o patrimônio da Coroa Portuguesa.

O primeiro instituto utilizado pelos colonizadores portugueses foi o de concessões de sesmarias. O regime de concessões de sesmarias era um instituto previsto na legislação fundiária portuguesa que teve sua aplicação em solo brasileiro como o principal meio de colonização, povoamento e aproveitamento por parte de particulares das terras encontradas⁷².

Contudo, esse regime de concessão – vinculado ao cumprimento dos condicionamentos de uso produtivo e efetiva ocupação da terra – delimitava-se geograficamente em parâmetros imprecisos. Fato que permitia *“que a posse, pura e simples, se estabelecesse nos interstícios do sistema dominial sesmarial”*⁷³.

A dicotomia entre a ocupação concedida por um poder instituído e a posse simples sempre ocasionou o que Betânia Alfonsin⁷⁴ qualifica como tensão entre legalidade e ilegalidade.

72 NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. Revista Economia, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. p. 03.

73 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1. p. 71.

74 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1. p. 71.

Infelizmente essa não é uma característica histórica exclusiva do período colonial brasileiro. Embora não haja dúvidas de sua gênese nas Ordenações Manuelinas (1521)⁷⁵ *“essa dualidade, parida nas relações jurídicas do Brasil Colônia, é o signo fundante de nosso Direito e perpassará toda a história urbana brasileira.”*

⁷⁶.

O regime sesmarial apresentou diversas mudanças que não foram suficientes para extirpar as inconsistências estruturais, tais como exclusão social, desigualdade, ausência de segurança jurídica que redundavam em conflitos frequentes.

As concessões de terras em sesmaria foram suspensas às vésperas da Independência até a convocação da Assembléia Geral Constituinte, em decorrência da multiplicação de abusos e escândalos, que configuravam situação de verdadeira calamidade.⁷⁷

A primeira Constituição vigente em nosso território foi Constituição de 1824 (Constituição Política do Império do Brasil), que já continha em seu texto o reconhecimento de alguns direitos individuais tais como o direito a liberdade, segurança individual, inviolabilidade de domicílio, dentre outros, em seu artigo 179. Contudo, não houve nenhuma tratativa específica referente ao direito à moradia, ou a função social da propriedade⁷⁸.

A superveniência da Lei de Terras (Lei nº 601/1850) de 18 de setembro de 1850 consolidou um novo regime. Houve uma profunda mudança na concepção do direito à propriedade das terras no Brasil, pois estas deixam de integrar o patrimônio pessoal do imperador *“que a distribuía segundo o prestígio social do beneficiário”*⁷⁹, passando a ser considerada uma mercadoria para um incipiente mercado imobiliário,

75 NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. Revista Economia, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. p. 1

76 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1. p. 71.

77 NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. Revista Economia, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. p. 17.

78 LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014. p. 77

79 NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia**. Revista Economia, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. p. 18.

suscetível aos interesses do poder econômico.

A única forma de aquisição da terra no Brasil passou a ser por meio da compra, e a propriedade passou ter um caráter absoluto. Para Betânia Alfonsin⁸⁰ o Estatuto da Terra consolidou a dualidade entre legal/ilegal, deslegitimando a posse/ocupação como meio de acesso legal a terra.

Com a proclamação da República de 15 de novembro de 1889 sobreveio um novo período constitucional regido pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1911 que declarou em seu preâmbulo o povo como titular do poder constituinte. A instituição da República estabelece uma ruptura com o regime imperial que consequentemente deixa, por força da Constituição, de ser o detentor de todo território brasileiro. A Carta de 1911 amplia significativamente o rol de direitos individuais e altera as estruturas de organização do poder. Porém, novamente não há menção ao direito a moradia ou a função social da propriedade⁸¹.

O Código Civil de 1916 reforçou o caráter absoluto avocado pelo direito à propriedade imobiliária, sem preocupação com sua função social. Neste sentido dá sequência ao Estatuto da Terra e reforça o abismo social entre o regular e o irregular.

Importante ressaltar que essa dualidade reflete uma desigualdade na distribuição de investimentos públicos privilegiando historicamente regiões regulares e já bem estruturadas, a despeito de regiões irregulares e abandonadas pelo Poder Público.

“Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo”, para justificar o abandono dos territórios “fora-da-lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.”⁸²

80 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1. p. 71.

81 Tese73

82 ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-

A Constituição de 1934 foi a primeira a superar o ideal estritamente liberal das legislações e constituições anteriores. Bastante influenciada pela Constituição de Weimar de 1919 e pela Constituição do México de 1917 demonstrou grande preocupação com a inclusão em seu texto dos direitos sociais.

(...) foi no campo social onde se verificaram as maiores inovações do texto constitucional de 1934; surgiu o Título da 'Ordem Econômica e Social', prevendo direitos econômicos e sociais e ampliação do intervencionismo social.⁸³

Nesse sentido, foi a Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, nos termos de seu art. 113, inciso 17.

A legislação complementar, que daria efetividade à vedação do exercício da propriedade contra o interesse social ou coletivo, jamais foi editada. Inegável, porém, a influencia das constituições mexicana (1917) e alemã (1919) na nossa Carta, ao inserir a subordinação do interesse individual ao coletivo e social.⁸⁴

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, deu início ao Estado Novo com características autoritárias.

A Constituição de 1937, conhecida como *polaca* (o seu modelo foi a constituição polonesa de 1935, do regime do general Pilsudski), por traduzir elementos do autoritarismo que assolava a Europa naquela época, fora redigida por Francisco Campos, Ministro da Justiça de Getúlio Vargas.⁸⁵

No que tange ao direito a moradia houve significativo retrocesso, na medida em que não foi reproduzida a preocupação com a função social da propriedade ou seu interesse coletivo. Vale dizer que o “artigo 122, nº 14, apenas assegurou o direito à propriedade e fez vaga referencia que seu conteúdo e limites seriam definidos nas leis que regulassem o seu exercício.”⁸⁶

A Constituição de 1946 representou a redemocratização após a queda de

1. p.72.

83 CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – 13 ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 485

84 FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do Mercosul. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 8, n. 83, p. 180-192, 2007. p. 185

85 CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – 13 ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 486

86 FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do Mercosul. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 8, n. 83, p. 180-192, 2007. p. 186

Getúlio Vargas. No entanto, ainda que seja tida como uma das melhores constituições vigentes é marcante a falta de representatividade em sua formulação já que “(...)a Assembleia Constituinte que a escreveu foi eleita por apenas 15% da população.”⁸⁷.

No que tange ao direito a moradia, verifica-se que foi retomada a expressa previsão de submissão do direito de propriedade a sua função social, bem como adicionou a possibilidade de promoção da distribuição da propriedade com igual oportunidade a todos, no *caput* do art. 147.

O Regime Militar (1967/1969) instituído por meio de Emendas Constitucionais e Atos Institucionais superaram a Constituição de 1946.

Várias alterações são apresentadas a Constituição de 1946, por meio de emendas, atos institucionais e atos complementares. Foram 21 as emendas constitucionais, 4 atos institucionais e 33 atos complementares que acabaram por fazer com que a Constituição de 1946 submergisse.⁸⁸

Em que pese o inóspito ambiente político em que foram geradas, houve a previsão expressa, no art. 157 inciso III, da função social da propriedade. Nada obstante, a previsão social não se reverteu avanço na proteção ao direito de moradia.

Por todo exposto, concluímos que a Constituição de 1969, a exemplo da Constituição de 1967, também constituiu um retrocesso na conquista a garantia dos direitos sociais, não guardando qualquer garantia ao direito à moradia, a inviolabilidade do domicílio ou a dignidade da pessoa humana, apesar de prever em seu texto todos esses direitos.⁸⁹

A Constituição de 1988, em sua redação original, atrelou de forma expressa o exercício do direito de propriedade à função social, mas também previu um capítulo dedicado à ordem social, a possibilidade de Usucapião Urbana, a inviolabilidade de domicílio⁹⁰.

87CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – 13 ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p 491

88 CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – 13 ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p 493

89 LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do direito à moradia no Brasi: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014. p. 77

90 LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do direito à moradia no Brasi: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese Doutorado.

O direito à moradia foi expressamente incorporado a Constituição Federal na condição de direito fundamental social pela Emenda Constitucional nº26 de 14/02/2000 que alterou seu art. 6º. Sarlet⁹¹ ressalta que antes mesmo da referida Emenda já havia previsão deste direito em alguns dispositivos espalhados pelo texto constitucional.

Importante asseverar que o direito à moradia não se restringe ao direito à propriedade, embora em algumas situações possam se manifestar simultaneamente. O conteúdo do direito à moradia importa em diversos institutos e instrumentos de efetivação, tais como o direito de posse, concessão de direito real de uso, dentre outros, além do simples acesso a propriedade. O direito a moradia, portanto, “*é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios.*”⁹².

No que tange ao conteúdo do direito fundamental social à moradia é necessário destacar sua vinculação a outros direitos fundamentais, como o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como que atenda a um padrão mínimo de qualidade ambiental com o acesso a serviços básicos de fornecimento de água, saneamento básico, boa qualidade do ar e solo, etc.⁹³

Nesse sentido, o conceito constitucional de direito a moradia deve seguir as diretrizes internacionais, tendo como elementos básicos a serem atendidos:

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem.
- b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc).
- c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.

Universidade de São Paulo. 2014. p. 78

91 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p. 341

92 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. 347.

93 FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente.** A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. cit. pág. 84.

- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.
- f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais.
- g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população⁹⁴.

Portanto, a proteção internacional do direito à moradia deve servir como elemento norteador para definição do direito fundamental social à moradia.

Outrossim, ainda sobre a Constitucional da República, também se verifica que a positivação de institutos de política urbana, regulamentando, por exemplo, a função social das cidades⁹⁵.

Um dos principais fundamentos para a regularização fundiária está na função social da propriedade urbana, pois na condição de princípio constitucional, e vetor de toda legislação infraconstitucional (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e o Plano Diretor), a função social deve ser entendida com o implemento dos vários instrumentos legais. [...] A regularização fundiária, enquanto diretriz para a concretização da cidade sustentável, não diz respeito apenas à regularização tabular, ou seja, do direito de propriedade, mas contempla um conjunto de medidas a serem implementadas em diversas perspectivas.”⁹⁶

94 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p. 349/350

95 “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

96 BODNAR. Zenildo. **A regularização fundiária e seus reflexos na cidade sustentável**. 2017. p. 114-115. Disponível em:

A regularização urbana é necessária para superar os problemas decorrentes da informalidade imobiliária tanto para os casos mais complexos, como para casos mais simplórios:

“A regularização fundiária urbana se faz necessária diante dos inúmeros problemas apresentados no ordenamento da cidade, principalmente nos grandes centros onde é maior a incidência de áreas invadidas, favelas, loteamentos irregulares e clandestinos. [...] Existem casos e casos a serem tratados pela regularização fundiária. Desde os mais simples, onde o desrespeito à lei no parcelamento do solo não foi físico, ou seja, o loteamento foi planejado tecnicamente por profissionais habilitados, com observância às orientações urbanísticas vigentes no país, se resumindo à falta de cumprimento de requisitos meramente formais e burocráticos junto ao Poder Público. até os mais graves, com afrontamento às leis ambientais e sem o mínimo de estrutura física urbana como ruas, espaços destinados à construção de aparelhos públicos, recuos etc. isso sem contar com a estrutura física das moradias que, por vezes, apresentam risco de vida aos moradores.”⁹⁷

O que se observa é que não há sentido em discutir direito a moradia mesmo no plano constitucional sem uma abordagem sistêmica e pluridimensional que leve necessariamente em conta o problema da segregação sócio territorial, sob pena de perpetuarmos os mesmos erros que já cometemos.

A sustentabilidade e o respeito aos direitos humanos são fundamentos essenciais que devem servir de guia para qualquer estratégia de intervenção que pretenda a implementação do direito a moradia.

<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180913/349280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

97 SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana - Regularização Fundiária**. 2008, p. 65-66. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061586.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CAPÍTULO 2

SEGURANÇA JURÍDICA DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO A MORADIA

2.1 INSTITUTOS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA JURÍDICA

No capítulo anterior demonstramos a vinculação entre a função social da sustentabilidade e o direito a moradia. Traçamos em linhas gerais a autonomia do direito a moradia em relação ao direito de propriedade, ressaltando que possuem âmbitos de proteção e objetos próprios.

Dessa forma, o direito a moradia pode se estabelecer de diversas formas desde que atingidos os objetivos no que tange a segurança jurídica, infraestrutura básica, custo módico de aquisição e manutenção, condições de habitabilidade, acessibilidade, acesso a equipamentos públicos e respeito a identidade cultural de uma determinada população⁹⁸.

Contudo, em razão da delimitação temática restringiremos a análise do direito a moradia no aspecto da segurança jurídica.

A segurança jurídica da posse garante que uma pessoa ou um grupo deve ter a garantia de alguma proteção legal, ou seja, que seja assegurada a continuidade temporal contra desalojamento forçado, independentemente do tipo de posse, evitando qualquer ameaça ou lesão ao direito de moradia, uma vez que essa falta de proteção compromete ou deteriora a qualidade de vida dessas pessoas. Assim, caberia aos Estados-Parte do PIDESC trabalharem visando à construção dessa segurança.⁹⁹

No que tange à estabilidade do direito à moradia, diversos são os

98 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p. 349/350

99 MASTRODI, Josué; DOS SANTOS ALVES, Ederson. **A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia.** Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 1, p. 27-49, 2017. p. 35

institutos que podem asseguar-la, a título de exemplo podemos citar: - o direito a concessão de uso de bem público prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) em regulamentação ao art. 182 e 183 da Constituição Federal. Esta modalidade de concessão de uso tem como objeto bens públicos não passíveis de usucapião; os direitos reais previstos no art. 1225 do Código Civil de 2002, tais como o direito de propriedade, superfície, servidões, dentre outros.

Contudo, na realidade da ocupação territorial brasileira os institutos mais comumente utilizados são o direito de posse e o direito de propriedade. Razão porque passaremos a análise de qual destes institutos se compatibiliza de forma mais adequada ao direito a moradia, no que tange a segurança jurídica.

2.1.1 Direito Possessório - natureza jurídica e tipificação sob a perspectiva da segurança jurídica ao Direito a Moradia.

A distinção e autonomia entre o direito de posse e propriedade é tranquila, conforme assentado no Enunciado 492 do Conselho da Justiça Federal: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela.”¹⁰⁰

No entanto, em relação à natureza jurídica do instituto da posse existe divergência doutrinária quanto ao seu conteúdo. A divergência funda-se essencialmente em três correntes. A primeira considera posse um fato jurídico, a segunda a considera a posse um direito, e a terceira corrente, dialeticamente, concebe a posse como um fato e um direito simultaneamente.

Não estranha, pois, que ainda se discuta o tema, dividindo-se os escritores entre as três correntes. Na verdade, pela autoridade dos combatentes não se decide a batalha. Se a primeira proposição (*a posse é um fato*) tem sido sustentada por juristas do porte de Cujacius, Donnellus, Voet, Windscheid, De Filipis, Trabucchi; e a segunda (*a posse é um direito*), por Accursius, Bartolo, Ihering, Molitor, Cogliolo, Teixeira de Freitas, Edmundo Lins; a terceira (*a posse é um fato e um direito, simultaneamente*) vem amparada por Savigny, Merlin, Namur, Domat, Ribas, Lafayette. E longa iria a relação, de antigos e modernos.¹⁰¹

100 Enunciado nº 492 do Conselho da Justiça Federal

Em que pese a longa e profunda discussão travada para definição de sua natureza jurídica, há tendência moderna no sentido de considerá-la um direito¹⁰². No entanto, a discussão perde fôlego se considerarmos que “[...] nascendo a posse de uma relação de fato, converte-se de pronto numa relação jurídica”¹⁰³. Assim, não há dúvidas das consequências jurídicas que decorrem do exercício do direito possessório.

Outra importante questão atinente ao direito de posse, e a sua relação com a segurança jurídica, consiste em responder se ela se tipifica enquanto direito real ou obrigacional.

Importante salientar que a principal distinção entre essas classificações consiste que a primeira traduz relações jurídicas entre pessoas e coisas, sendo que a segunda relação entre duas ou mais pessoas. Outro ponto distintivo é que os direitos reais sofrem incidência do princípio da publicidade, enquanto as relações obrigacionais regem-se pela autonomia da vontade. Por fim, os direitos reais possuem eficácia *erga omnes*, enquanto os direitos obrigacionais em regra possuem efeitos *inter partes*¹⁰⁴.

A resposta ao questionamento se a posse pode ser tipificada enquanto direito real ou obrigacional não é uníssona.

Há parcela respeitável da doutrina que sustenta sua característica de direito real, destacando o posicionamento do Professor Caio Mario da Silva Pereira, que argumenta no seguinte sentido: “Sem embargo de opiniões em contrário, é um direito real, com todas as suas características; oponibilidade *erga omnes*, indeterminação do sujeito passivo, incidência em objeto obrigatoriamente determinado etc.”¹⁰⁵

101 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 40.

102 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42.

103 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42.

104 TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 4 : direito das coisas**– 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:MÉTODO, 2014. p. 26.

105 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42

Noutro sentido sustentam a natureza obrigacional, começando os argumentos pela disposição geográfica no Código Civil de 2002 que não elenca a posse dentre o rol taxativo dos direitos reais. Seguindo pela impossibilidade de submeter ao registro público que retiraria sua oponibilidade a terceiros, seus efeitos erga omnes e os direitos de sequência.

A irregistrabilidade da posse no Ofício Imobiliário também contraria o presumido caráter absoluto, peculiar a qualquer direito real. Não há previsão de registro de uma posse na lei n° 6.015/73 (lei de Registros Públicos). Via de consequência, a posse seria imponible erga omnes, carecendo dos atributos da sequência, preferência e publicidade, uma vez que os direitos reais imobiliários apenas nascem com o registro. Mais ainda, prescindindo das formalidades da propriedade, a sua aquisição e transmissão só poderiam ser demonstradas por prova testemunhal.¹⁰⁶

Importante salientar que mesmo a corrente que sustenta a tipificação da posse enquanto direito real, reconhece a fragilidade da segurança jurídica quando comparado aos direitos arrolados no 1225 do Código Civil de 2002. Para Caio Mário essa fragilidade traria temperamentos as suas características, qualificando a posse como uma espécie de direito real provisório: “Como direito real especificamente qualificado de “direito real provisório”, para distingui-lo da propriedade que é direito real definitivo, compreende-a Martin Wolff, e com ele a moderna doutrina tedesca.”¹⁰⁷

Extraímos dessa breve imersão nas características do direito de posse que a segurança jurídica atribuída a ela é relativa e precária, principalmente se comparamos com o direito de propriedade.

Este fato nos leva a indagar se o direito a posse assegura de forma suficiente o exercício do direito a moradia, no que tange ao requisito da segurança jurídica, ou se de alguma forma ressalta a dualidade do ambiente das cidades entre regiões regulares e irregulares?

O que podemos verificar é que a proteção do direito de posse é extremamente necessária e eficaz para a proteção imediata do possuidor, inclusive havendo proteção em relação ao proprietário, em algumas situações.

106 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 70.

107 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42

Contudo, a não convolação do direito de posse em propriedade por qualquer meio de regularização impacta a médio e longo prazo no pleno exercício do direito a moradia. Isso porque a segurança jurídica do instituto é relativa o que impossibilita o registro e afasta a oponibilidade *erga omnes*, os direitos de sequência, dentre outros.

Nesse aspecto não podemos negar que no ambiente das cidades, na perspectiva de imóveis regulares e imóveis irregulares, os detentores de posse não poderiam ser incluídos na primeira qualificação para todos os efeitos.

A propriedade no Brasil é tutelada de forma débil. Grande parte da população está à margem do sistema de reconhecimento legal de titularidades. Em favelas e regiões carentes vislumbramos construções que não dotam os seus possuidores de escrituras e registros, mas apenas de posse não documentada, portanto estéril no mercado. Certamente essa moradia já cumpre alguma função social, pois retira a pessoa do relento, evitando a sua coisificação. (...) Contudo, a proteção jurídica em prol de tal bem fundamental alicerçada exclusivamente na posse ainda é precária, afinal, a propriedade formal é mais significativa do que a simples posse.¹⁰⁸

Como consequência temos a dificuldade de acesso a financiamentos, a menor incidência de investimentos públicos. Ou seja, a fragilidade na segurança jurídica do direito de posse impede a consolidação das outras dimensões do direito de moradia, tais como infraestrutura básica, custo módico de aquisição e manutenção, condições de habitabilidade, acessibilidade, acesso a equipamentos públicos.

A situação de ocupação irregular, em regra, deixa os moradores em condição de ameaça ao seu direito à moradia, já que são considerados, aos olhos do Direito Civil, não como titulares de um direito (à moradia), mas como violadores do direito do proprietário.¹⁰⁹

Nesse sentido, importante analisarmos as características do direito de propriedade a fim de entendermos sua estrutura e aferirmos a extensão da segurança jurídica.

A dimensão positiva do direito de moradia consiste em uma política agressiva de conversão de excluídos em autônomos cidadãos proprietários,

108 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 289/290.

109 MASTRODI, Josué; DOS SANTOS ALVES, Ederson. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 1, p. 27-49, 2017. p. 39

com a aptidão plena usufruir e dispor de bens jurídicos.¹¹⁰

Isso porque, o acesso ao direito de moradia passa necessariamente pela segurança do instrumento pelo qual ele é efetivamente.

2.1.2 Direito de propriedade imóvel

O direito a propriedade tem sua origem no Direito Romano, com influência nos institutos de Direito Civil utilizados até os tempos atuais, principalmente no que tange a descrição de suas funções.

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros monumentos. Dotada de caráter místico nos primeiros tempos. Mesclada de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia adquirir a propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava a terra conquistada. E a técnica da aquisição – *mancipatio* –, um cerimonial tipicamente romano, restringia o fenômeno e limitava o domínio *ex iure quiritium*. Mais tarde estendeu-se o *ius commercii* aos estrangeiros, ampliou-se a suscetibilidade da aquisição ao solo itálico, e depois além deste; e a par daquela modalidade aquisitiva hermética, surgiram novos usos e os jurisconsultos elaboraram novas técnicas: *traditio*, *in iure cessio*.¹¹¹

No entanto, a propriedade moderna apresenta características distintas daquelas presentes na antiguidade, por ter sua estrutura forjada na perspectiva de direito subjetivo.

(...) A história do pertencimento e das relações jurídicas sobre coisas é necessariamente marcada por uma profunda descontinuidade; a propriedade moderna é um produto histórico, necessariamente, já que a propriedade é, sobretudo, *mentalidade*. Ou seja, um nó de convicção, sentimentos e certezas especulativas. Se, por um Lado, a propriedade necessariamente se liga a uma antropologia - a uma visão de homem no mundo -, por outro, graças a um vínculo estreitíssimo com interesses vitais de indivíduos e classes, também é uma ideologia.¹¹²

Assim, ressalvada a influência do Direito Romano, o modo atual como se estabelece o direito de propriedade encontra seu fundamento no iluminismo e jusnaturalismo, dos séculos XVII e XIX que influenciaram a ideologia liberal¹¹³.

110 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p.291

111 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 87

112 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 260

113 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 262

Os ideais liberais de respeito a autonomia privada e segurança jurídica à propriedade foram *standards* que sustentaram a mudança de paradigma, passando a conceber sua oponibilidade inclusive em face do próprio Estado.

O Código Civil Brasileiro de 1916 ainda seguiu a linha do liberalismo, prestigiando o individualismo e o direito de propriedade desvinculado de sua responsabilidade social.

O Código Civil de 1916, filho tardio do liberalismo - fruto de uma concepção oitocentista -, conferiu prevalência às situações patrimoniais, que espelham resquícios de um sistema liberal, cujos protagonistas eram o proprietário, o contratante e o marido¹¹⁴.

Dentre as constituições brasileiras a função social da propriedade passou a ter salvaguarda embrionária na previsão do art. 113 da Constituição da República de 1934, seguindo de pequenos avanços até a previsão mais robusta de nossa constituição vigente (CR/88) em seus artigos 5º, XXIII; 156, § 1º; art. 153, § 4º; 170, inciso III; 182, § 2º; art. 184; art. 185 parágrafo único e art. 186.

O Código Civil de 2002 também é um marco na superação dos ideais exclusivamente liberais do Direito Civil, com a consagração dos princípios da eticidade, socialidade, operabilidade e da boa fé objetiva.

Embora não haja uma definição legal do direito de propriedade, já que o Código Civil apenas descreve os poderes do proprietário, existem inúmeras conceituações doutrinárias.

Fixando a noção em termos analíticos, e mais sucintos, dizemos, como tantos outros, que a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindica-la de quem injustamente a detenha. E ao mesmo tempo nos reportamos ao conceito romano, igualmente analítico: *dominium est ius utendi et abutendi, quatenus iuris ratio patitur*.¹¹⁵

Há autores que agregam ao conceito operacional de Direito de Propriedade a função social, a exemplo Professor Tartuce.

Assim, a propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem

114 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 264

115 PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 94

determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5.º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.¹¹⁶

No entanto, o que interesse a presente dissertação é a relação entre o direito a moradia e o direito a propriedade no que tange ao requisito da segurança jurídica.

Para fins de melhor entendimento da segurança jurídica do direito de propriedade é imprescindível adentremos ao estudo dos sistemas de registros de imóveis, já que por meio deles é garantida a segurança jurídica destes direitos.

2.1.2.1 Sistemas de registro da propriedade imóvel.

Os sistemas de registro de bens imóveis são mecanismos concebidos no âmbito do ordenamento jurídico de determinada nação que têm como função o controle da legalidade das transações, para fins de proporcionar segurança jurídica e contribuir para prevenção conflitos.

O ordenamento jurídico tem como uma das suas missões específicas combater a incerteza e a insegurança, dever que cumpre de duas formas: a posteriori, através do processo, resolvendo a incerteza actual; e a priori ou preventivamente, evitando a incerteza futura, procurando dar certeza e segurança às situações e às relações concretas intersubjectivas, criando meios e instrumentos aptos a produzir tal certeza e segurança, colocando-os à disposição dos particulares. Prevenir e evitar conflitos é consequência ou resultado normal da intervenção dos respectivos profissionais, uma vez que lhes está incumbido o controlo da legalidade.¹¹⁷

A segurança jurídica proporcionada pelos sistemas de registro de imóveis diminui o risco de informações assimétricas decorrentes de relações jurídicas ocultas e adicionam vantagem econômica com a redução do custo das transações.

Para reducir los costes de intercambio, se emplean numerosos mecanismos. Destacan entre ellas las instituciones jurídicas que hacen posible la existencia y contratación de derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles. La función de estas instituciones —fundamentalmente, el derecho inmobiliario y el registro—, es la de proteger los derechos de

116 TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 4 : direito das coisas**— 6. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 96

117 JARDIM, Mônica. **A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria—reflexos nos efeitos registais**. DIREITO, p. 287, 2012. p. 289

propiedad y reducir las asimetrías informativas entre los protagonistas de los intercambios.¹¹⁸

Considerando a diversidade de Sistemas de Registros espalhados no mundo é importante destacarmos a diferença entre Sistema de Registros de Documentos e o Sistema de Registros de Direitos.

Importante registrar que para Monica Jardim¹¹⁹ os sistemas registrais devem ser divididos em “sistemas registrais que concedem uma proteção fraca aos terceiros em face do facto registrado” e “sistemas registrais que concedem uma proteção forte aos terceiros em face do facto registrado”.

Por outras palavras, no primeiro caso, o Registo é “completo ou íntegro”,¹⁴ mas não exacto – o terceiro adquirente que regista não pode confiar na exactidão das inscrições; no segundo, o Registo é “completo ou íntegro”¹⁵ e exacto – para o terceiro, as inscrições são exactas, pois tudo o que consta do Registo existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo Registo há-de considerar-se inexistente, mesmo que tal não corresponda à realidade.¹²⁰

Esta classificação é bastante didática por conectar com as consequências dos sistemas registrais à segurança jurídica do atos praticados.

2.1.2.2 Sistema de Registro de Documentos

O Sistema de Registro de Documentos tem como expoente o sistema francês e funciona com a seguinte dinâmica: os títulos levados a registro são recebidos sendo-lhes dada publicidade com o depósito. Os efeitos da oponibilidade geral, *erga omnes*, limitam aos títulos que são levados registrados pelo sistema de prioridade.

Sucede así, incluso, con el registro de documentos de los Estados Unidos o Francia, que se limitan a establecer la prioridad de los títulos y a darles publicidad. Ello basta para que se desarrollen servicios de dictamen y depuración privada de los derechos⁶. Consiguen así atenuar la asimetría

118 ARRUÑADA, Benito. Organización del registro de la propiedad en países en desarrollo. **Revista de Doctrina y Jurisprudencia Registral**, v. 1, p. 49-77, 2003. p. 4.

119 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registrais**. DIREITO, p. 287, 2012. p. 290.

120 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registrais**. DIREITO, p. 287, 2012. p. 287, 2012. p. 297

*informativa, aunque con dos limitaciones principales. Por un lado, la depuración de los derechos es voluntaria y, por tanto, incompleta. Sobre todo, el adquirente y su asegurador no pueden fiarse de que el derecho esté depurado. Por otro lado, incluso si las partes optan por depurar los derechos, no se depura la información registral: en el registro público se conservan pruebas no sólo de los derechos vigentes, sino también de los extinguidos.*¹²¹

A natureza do sistema francês tem conexão com a forma de transmissão da propriedade imobiliária naquele país que é fincada no consensualíssimo. Calha frisar que nesse sistema de títulos o consentimento expresso no documento é suficiente para a transmissão da propriedade, sem a necessidade de formalidades complementares “é nesse sentido que se diz que esse é um sistema de causalidade absoluta entre os planos real e obrigacional”¹²² Ressalta-se que o efeito do registro é meramente declaratório, pois o negócio jurídico já se aperfeiçoou.

No início do sistema francês a facultatividade do registro era uma característica distintiva, que ao longo do tempo foi superada por alterações normativas que criaram obrigatoriedade e progressivamente ampliaram esse rol. Outras características que aperfeiçoaram o sistema foram adoção do fichário imobiliário, e a adoção do princípio da continuidade¹²³. No início o registro era realizado em nome pessoal dos contratantes e não por matrícula do imóvel, entretanto, com base na continuidade registral passou a se exigir que a transação observe a cadeia sucessória de transações.

Contudo há fragilidades evidentes. No sistema francês é fraca a qualificação dos títulos, ou seja, o registrador não exercer o controle aprofundado da legalidade dos negócios jurídicos submetidos a registro, trata-se de uma análise superficial. Para Rafael Del-Fraro Rabêlo¹²⁴ a consequência desta característica é a

121 ARRUÑADA, Benito. **Organización del registro de la propiedad en países en desarrollo**. Revista de Doctrina y Jurisprudencia Registral, v. 1, p. 49-77, 2003. p. 5.

122 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 61

123 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 65

124 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 66

inexistência de presunção de exatidão dos registros, ou seja, legitimação e fé pública registral.

Assim, a principal preocupação do Sistema de Registro de Documentos é assegurar a prevalência do direito expresso nos títulos registrados em relação a transações incompatíveis, por disposição *inter vivos*, de um mesmo titular para adquirentes distintos.

A preocupação central destes sistemas é solucionar o conflito que surge quando, sobre um mesmo prédio ou direito, o seu titular tenha efectuado dois ou mais actos de disposição eficazes *inter vivos*, incompatíveis entre si, a favor de diferentes pessoas – o protótipo de tal preocupação é o caso clínico da dupla venda efectuada pelo mesmo autor ou causante, sucessivamente, a favor de pessoas diferentes.¹²⁵

Vale dizer que a transmissão de imóveis no sistema de Registro de Documentos apresenta menor nível de segurança jurídica. Esse sistema se aproxima da classificação da Professora Mônica Jardim de “sistemas registraes que concedem uma proteção fraca aos terceiros em face do facto registrado”¹²⁶.

2.1.2.3 Sistema de Registro de Direitos

O sistema de Registro de Direitos, por sua vez, tem como referência os sistemas Alemão, Inglês e Espanhol apresentando como característica a concentração do máximo de informações das relações jurídicas que se relacionam com o imóvel e gerem efeitos reais.

El registro de derechos, como son el Grundbuch alemán, el Land Register inglés o el Registro de la Propiedad español, ofrece, en este sentido, mayor eficacia, pues el carácter general de la depuración de los derechos hace posible depurar la información registral y aplicar los beneficios de la fe pública registral a todos los adquirentes de buena fe. A esta supuesta ventaja en términos de eficacia se opone a veces que el registro de documentos puede, sin embargo, ser más eficiente, por dos motivos. Por un lado, las partes son más libres y pueden elegir el grado y momento óptimo de información y depuración.¹²⁷

125 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registraes**. DIREITO, 2012. p. 293

126 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registraes**. DIREITO, 2012. p. 297

127 ARRUÑADA, Benito. **Organización del registro de la propiedad en países en desarrollo**. Revista de Doctrina y Jurisprudencia Registral, v. 1, p. 49-77, 2003. p. 5.

Dentre os países que adotam o Sistema de Registros de Direitos a Alemanha se destaca sendo considerado um dos mais aperfeiçoados¹²⁸. Em decorrência da tradição do ordenamento jurídico germânico há uma rígida separação entre “Direito das Obrigações – plano em que se situa o negócio obrigacional – e o Direito das Coisas – plano em que se situam o acordo real e o registro”¹²⁹.

A abstração entre os planos obrigacional e real é uma de suas principais características. Nada obstante podemos elencar também a forte qualificação registral, ou seja, avaliação aprofundada da regularidade da cadeia de transmissões, bem como a boa fé registral que assegura presunção relativa de veracidade e exatidão dos registros.

A dinâmica de transações no sistema germânico é complexa e exige uma sucessão de cinco atos que se inicia pela realização do negócio obrigacional, seguindo ao acordo real e o consentimento formal, passando ao pedido de registro e finalmente ao registro¹³⁰.

Dentre as críticas a este sistema está o exacerbado “artificialismo da separação dos planos obrigacional e real”¹³¹ e a excessiva complexidade do sistema.

Contudo, tais fatos não retiram a segurança jurídica que o sistema imprime, sendo elencado pela Professora Mônica Jardim como um sistema registral que concede proteção forte aos terceiros em face do facto registrado¹³².

128 RABÊLO, Rafael Del-Fraro. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 68.

129 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p.70.

130 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p.72

131 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p.81

132 JARDIM, Mônica. *Adelimitação DE JURISDIÇÃO, TERRITORIAL E NA MATÉRIA-REFLEXOS NOS EFEITOS REGISTRAIS*. **DIREITO**, p. 287, 2012. p. 297

Na Espanha, onde também é adotado o Sistema de Registro de Direitos, algumas diferenças contribuem ao aperfeiçoamento de Registro de Documentos, principalmente porque não se apoia na abstração que é característica marcante do sistema alemão.

O sistema registral espanhol demonstra ser possível a consagração da fé pública registral mesmo que não haja abstração entre os planos obrigacional e real.

Trata-se, assim, de sistema que adota a causalidade relativa, na medida em que a aquisição de um direito real depende tanto da inexistência de vícios no título – analisados aspectos obrigacionais e reais –, como do cumprimento da formalidade representada pelo modo.⁽⁸²⁾

Interessante notar na distinção entre os dois sistemas é que no espanhol o registro é ato indispensável, mas não possui efeito constitutivo. No entanto a inexistência da abstração exige que a qualificação seja ainda mais rigorosa do que no sistema alemão¹³³, estendendo sua avaliação para além de questões formais e adentrando com profundidade ao campo obrigacional.

2.1.1.3 Sistema de Registros Imobiliário no Brasil

Inicialmente é importante traçarmos uma breve regressão sobre o Direito Civil e os institutos correlatos ao sistema de registros imobiliário no Brasil. Nesse sentido calha registrar que as ordenações Filipinas tiveram aplicação em território nacional desde sua entrada em vigor em 11 de janeiro de 1603 até o advento do Código Civil de 1916.

As Ordenações Filipinas Entraram em vigor em 11 de janeiro de 1603, no reinado de Felipe III (Felipe II em Portugal) da dinastia castelhana. Na mais eram do que uma atualização das Ordenações Manuelinas, já que além de reunir seus dispositivos, incluíam a Cleção de Duarte Nunes Leal e as leis a ela posteriores. As Ordenações Filipinas foram aplicadas sem qualquer reforma até o advento do Código Civil, ou seja, em 1867 em Portugal e 1917 no Brasil.¹³⁴

Durante este período a transmissão da propriedade de bens móveis e

133 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 84

134 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 31

imóveis era realizada pela tradição, ou seja, pela entrega da coisa, independente de qualquer formalidade para sua concretização.

Antes mesmo da entrada em vigor do Código Civil de 1916 houve uma tentativa embrionária de instituir um registro para bens imóveis que foi o Registro Geral de Hipotecas, por meio da Lei Orçamentária 317 de 21 de outubro de 1843. A justificativa para sua criação era a necessidade de segurança jurídica para circulação do capital, por meio de empréstimos a produtores rurais¹³⁵.

A lei de terras (Lei n. 601 de 1850) veio na sequência tratando não só do registro de hipoteca, mas também dos registros de propriedade. O procedimento era bem rudimentar e se valia dos mecanismos existentes a época para sua efetivação. A título de exemplo o registro era transcrito pelo vigário da freguesia, que seria o responsável também pela guarda dos livros de registros¹³⁶.

Vale dizer que essa tentativa de instituição de um sistema de registros não foi bem aceita, impedindo que a Lei de Terras alcançasse os efeitos esperados.

Como razões para o seu fracasso, é possível indicar, o desinteresse dos proprietários, a falta de recursos humanos (poucos agrimensores e engenheiros), alto custo da medição, fraqueza da burocracia central em nível local (principalmente, párocos), desorganização do Estado.¹³⁷

Seguiu-se a edição da Lei Hipotecária nº 1.237 de 24 de setembro de 1864¹³⁸ e o Decreto nº 3.453 de 21 de abril de 1865 que fixou o entendimento de seu art. 8ª no sentido de que a transcrição do registro imobiliário seria requisito para extensão dos efeitos do direito de propriedade para além das partes contratantes¹³⁹.

135 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 38

136 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 48

137 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 52

138 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 58

139 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 67

Com a interpretação do artigo 8º consolidada, pode-se dizer que apesar da Lei Hipotecária de 1964 não ter se filiado a nenhum sistema registrário existente, o alemão ou o francês, e ter preferido um regime transacional entre os dois, ela se aproximou do sistema germânico ao exigir para a transferência da propriedade a transcrição. Por outro lado, avizinhou-se do sistema francês ao repelir o princípio da publicidade material, em qualquer das suas modalidades, ou seja, o princípio da eficácia jurídica formal ou da fé pública.¹⁴⁰

Dessa forma podemos pontuar que a Lei Hipotecária de 1864 e seus regulamentos subsequentes foram importantes mecanismos jurídicos de onde pode-se extrair a gênese do direito registral brasileiro no tocante a transcrição e registros imobiliários.

O Código Civil de 1916, por sua vez, representou um importante avanço no sistema de registros imobiliários, pois manteve as conquistas anteriores e evoluiu com introdução de normas típicas do sistema registral alemão, servindo de base para o aperfeiçoamento da legislação¹⁴¹.

O antigo Registro Geral passou a ser chamado de Registro de Imóveis, porquanto deste deveriam constar todas as alterações sobre a propriedade de imóveis. De fato, passou-se a prever o registro de todos os títulos de transmissão da propriedade e de instituição ou transmissão de ônus reais sobre coisas alheias, inclusive os que tivessem origem em atos judiciais e os decorrentes do Direito das Sucessões. Se até então ainda havia discussões sobre o modo de transmissão da propriedade, como já se referiu, o Código Civil estabeleceu com clareza que o registro do título no Registro de Imóveis era a regra geral como modo de aquisição da propriedade e da instituição ou transmissão de direitos reais sobre imóveis, ressalvadas as situações em que a transmissão ocorre como efeito direto da lei, em que o registro é meramente declaratório (usucapião, acessão, sucessão *causa mortis*). (...). Adotaram-se, assim, os princípios da inscrição, da publicidade e da legitimação registral, que são típicos do Direito alemão.¹⁴²

Outro importante marco legislativo nesse breve histórico traçado foi a Lei de Registros Público (Lei 6.015/73) “(...) a publicação da Lei de Registros Públicos constituiu um novo marco no registro imobiliário, atingindo diretamente a

140 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 68

141 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 111

142 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p.112

*transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título.*¹⁴³

Por fim o atual Código Civil entrou em vigência por meio da Lei 10.403/2002 apresentando algumas mudanças, mas em relação ao que especialmente interessa a este estudo, ampliou a proteção e segurança jurídica ao direito de propriedade pelo registro.

O Código Civil atual estabelece como requisito para transmissão de direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos em regra a necessidade do registro no Cartório de Registro de Imóveis, conforme norma do art. 1.227 do CC/2002.

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código¹⁴⁴

O sistema adotado em nossa legislação é classificado como de título e modo, já que a validade do negócio jurídico de transmissão de propriedade e a constituição de direitos reais imobiliários estão condicionadas ao requisito de forma, que é o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

O Brasil adota o sistema do título e modo, de maneira que a transmissão da propriedade ou a constituição de direitos reais sobre imóveis, por ato *inter vivos*, opera-se pelo registro no Serviço de Registro de Imóveis competente. Em outras palavras, à exceção dos casos em que a transmissão da propriedade decorre diretamente da lei (e.g., em caso de sucessão causa mortis) e das formas originárias de aquisição (e.g., usucapião), o registro no Brasil é constitutivo dos direitos reais sobre imóveis.¹⁴⁵

O ordenamento jurídico brasileiro vigente adota o Sistema de Registro de Direitos, sendo que a publicidade refere-se à situação jurídica do imóvel, ao mesmo tempo que está vinculado ao título que lhe deu causa, diferentemente do Sistema de Registro de Documentos que se limita a publicidade do título que foi registrado primeiro.

143 VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 189

144 BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

145 RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018. p. 31.

Com isso, o registro é um repositório de informações; mas, ao mesmo tempo, a publicidade gera efeitos jurídicos – a impossibilidade de se alegar desconhecimento das informações presentes no registro; e uma presunção em favor do titular dos direitos registrados, que somente pode ser afastada se o registro for cancelado.¹⁴⁶

Dessa forma não há transmissão sem título, nem sem registro. O registro em regra é constitutivo, ao que se denomina princípio de inscrição. Por outro lado, pode também ser declaratório, em casos cuja mutação resulte da lei – por exemplo, na usucapião e nas transmissões causa-mortis.

Com relação à publicidade registral, prepondera em nosso sistema a publicidade constitutiva, conforme se depreende do disposto no art. 1.245 do CC/2002. Entretanto, lembra Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza¹⁰ que há outros tipos de publicidade, tal como a publicidade declarativa, nos casos de aquisição por acessão, usucapião e no direito hereditário. Nestas hipóteses, embora a publicidade tenha somente efeitos declaratórios, é imprescindível o acesso ao Registro de Imóveis para que seja possível a preservação da continuidade registral, bem como da oponibilidade erga omnes inerente ao registro.¹⁴⁷

O registro transforma os direitos obrigacionais decorrentes do título obrigacional em direitos reais. Porém o título deve ser válido e, em regra, a inscrição não tem o condão de sanear os vícios que eventualmente o invalidem.

É o que estabelece o art. 1247 do CC/2002, ou seja, ainda que a inscrição seja regular não faz surgir o direito onde ele já não existia. Dessa forma será possível a retificação ou anulação do título que não exprima a verdade.

No aspecto da segurança jurídica não restam dúvidas de que a publicidade conferida aos registros consiste em um importante instrumento capaz de assegurar a segurança jurídica destas relações.

Podemos constatar que o Registro de Imóveis é o órgão encarregado de publicizar fatos ou negócios jurídicos que se relacionem com os imóveis, sejam eles constitutivos, declaratórios ou extintivos cuja finalidade é ser instrumento da segurança jurídica.¹⁴⁸

Ante o exposto no presente capítulo podemos compreender o sistema de

146 TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 72, p. 201, 2012. p. 205

147 TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 72, p. 201, 2012. p. 206

148 TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 72, p. 201, 2012. p. 207

registros de imóveis em sua função primordial de assegurar a publicidade em relação aos negócios jurídicos que envolvam bens imóveis.

O efeito *erga omnis* do conhecimento disponibilizado a todos os interessados por meio da publicidade registral agrega valor econômico ao bem imóvel em questão, reduzir a assimetria de informações e os custos de transação.

Não há dúvidas que este importante atributo do direito de propriedade é sensível à plena implementação do direito a moradia, na medida em que elimina efeitos nocivos do clandestinismo jurídico, tais como a existência de relações jurídicas ocultas, e assegura segurança jurídica dessas relações.

O Código Civil de 2002 estabelece em seu Título III Capítulo II como formas de aquisição da propriedade imóvel: - Usucapião; - Aquisição pelo Registro; - Aquisição pela acessão.

Para fins do presente estudo limitaremos a análise do instituto da Usucapião em especial modalidade extrajudicial e a repercussão no direito de moradia com efetivação da função social da sustentabilidade, que será objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA

3.1 USUCAPIÃO: Origem

Importante inicialmente registrar que há divergência quanto a utilização da expressão usucapião se no gênero masculino ou feminino. Do ponto de vista linguístico há liberdade para utilização nos dois gêneros¹⁴⁹. Em termos legislativos o Código Civil de 1916 utilizava a expressão no gênero masculino e o Código Civil de 2002 optou pela utilização no gênero feminino.

Em que pese haja apego à tradição do Direito Civil por alguns autores que tratam do instituto no gênero masculino, optaremos em seguir a orientação terminológica da atual codificação considerando sua adequação linguística e seguindo entendimento do eminente jurista Paulo Nader¹⁵⁰.

A origem do instituto da usucapião é bastante remota, havendo registros de sua incidência desde a Grécia antiga, e até mesmo em tempos mais ancestrais.

A prescrição aquisitiva parece originária da Grécia; Platão a menciona em sua república, de onde teria vindo para Roma. Entretanto, o instituto tem raízes mais recuadas, pois que no Livro dos Juízes (cap. 11, verso 26) se encontra que Jefté alega em favor dos hebreus contra os amonitas, por haverem aqueles habitado o país de Hesebon e suas cidades, por mais de 200 anos sem qualquer oposição. Entre os romanos, por sua vez, remonta ela a épocas antiqüíssimas¹⁵¹

Nada obstante, houve relevante contribuição do período clássico do Direito Romano. A formação do instituto naquela época tem conteúdo bastante

149 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 81

150 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 82

151 DA ROCHA FILHO, Almir Porto. Usucapião. **Revista de Ciência Política**, v. 28, n. 1, p. 47-88, 1985.

próximo do que estudado até os dias atuais. Em linhas gerais apresenta a característica de um modo de aquisição da propriedade por aquele que não reúne condições de ser dono.

Na época clássica do Direito Romano, o usucapião era o modo de adquirir a propriedade de uma coisa transferida por quem não era seu dono; modo de adquirir a propriedade da *res Mancipi* transferida por tradição quando a tradição não era a forma idônea de transferir a propriedade porque era prevista uma forma *iuris civilis* (*mancipatio* ou *in iuri cessio*), e por último, como modo de facilitar a prova da propriedade regularmente adquirida, o usucapião era uma dispensa da *probatio diabolica* para uma aquisição dita derivada. No direito justiniano, com o desaparecimento da *mancipatio* e da *in iuri cessio*, resta como finalidade principal do usucapião e de transformar em proprietário aquele que adquiriu a coisa, de boa fé, de quem não era seu dono¹⁵².

Em sede de direito comparado interessante destacar que no Direito Frances, com forte influência na gênese do Direito Civil Brasileiro, a usucapião se divide em duas figuras “*prescription abrégée*” ou “de favor” e a “*prescription trentenaire*”, “*de droit commun*” ou “de príncipe”¹⁵³. Ambas pressupõe o exercício da posse sobre determinado bem de forma contínua, pacífica, pública, inequívoca. A primeira é uma espécie de prescrição aquisitiva abreviada com a diminuição do prazo de exercício da posse com fundamento em um justo título. A segunda é a aplicada a generalidade dos casos, com prazo mais estendido, porém com menos requisitos.

Em resumo, a prescrição de 30 anos aplica-se à generalidade dos casos e, assim, constitui a regra nesta matéria – por isso, é denominada como *prescription de droit commun* ou *prescription de princepe*. A prescrição de prazo mais reduzido (*abrégée*) ou “de favor” representa, ao invés, uma exceção à regra.¹⁵⁴

Em território nacional a origem da usucapião historicamente é remetida a período anterior à codificação.

No Direito Brasileiro pré-codificado, a prescrição *longissimi temporis* se consumava em 30 anos, fossem os bens móveis ou imóveis e, em 40 anos, tratando-se de bens públicos e coisas litigiosas, inclusive furtadas.¹⁵⁵

152 MORAIS, Fabíola Vianna. **Usucapião no Direito Romano**. Revista brasileira de Direito Comparado n. 27. Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro - Rio de Janeiro 2005. p. 207.

153 JARDIM, Mônica. **O sistema Registral Frances**. Revista de Direito Imobiliário. Ed. Revista dos Tribunais. Ano 34.71. 2011, ISSN 1413-4543, p. 323

154 JARDIM, Mônica. **O sistema Registral Frances**. Revista de Direito Imobiliário. Ed. Revista dos Tribunais. Ano 34.71. 2011, ISSN 1413-4543, p. 337

155 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed.

Porém é o Código Civil de 1916 que apresenta o instituto como importante mecanismo de superação de vícios decorrentes dos atos de transmissão da propriedade, trazendo segurança jurídica as relações¹⁵⁶.

Considerando que não é nosso objetivo adentrar com profundidade ao levantamento histórico do instituto, as alterações posteriores ao CC/16, com maior relevância e vigência, serão abordadas no estudo das espécies de usucapião.

3.1.2 Conceito

Até o presente momento analisamos o direito a moradia e os requisitos necessários a sua conformação, em especial no tocante a segurança jurídica. Daí porque passamos pelo estudo do direito de posse e do direito de propriedade, como mecanismos de maior incidência prática e analisamos a capacidade de assegurar segurança jurídica ao direito de moradia.

Restou assentado até aqui que a proteção ao direito de posse é de extrema relevância, porém incapaz de assegurar de forma perene a segurança jurídica necessária ao direito de moradia, em razão de sua precariedade¹⁵⁷.

Neste contexto o instituto da usucapião é de extrema valia, porque possibilita a interface entre o direito de posse e o direito de propriedade.

Para Paulo Nader a origem etimológica decorre do latim “vocábulo formado pela conjunção de *usu*, que outrora significava *possessio* (posse), e *capere* (adquirir)¹⁵⁸”.

rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 393

156 MORAIS, Fabíola Vianna. **Usucapião no Direito Romano**. Revista brasileira de Direito Comparado n. 27. Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro - Rio de Janeiro 2005. p. 224

157 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 42

158 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 81

Diversos^{159 160} são os conceitos operacionais propostos, destacando-se o formulado pelo Professor Caio Mário Pereira.

*Usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei. Mais simplificada, tendo em vista ser a posse que, no decurso do tempo e associada às outras exigências, se converte em domínio, podemos repetir, embora com a cautela de atentar para a circunstância de que não é qualquer posse senão a qualificada: Usucapião é a aquisição do domínio pela posse prolongada.*¹⁶¹

Podemos notar que a usucapião refere-se a aquisição de direitos reais sem distinção, não somente ao direito de propriedade. Contudo, em razão da delimitação do tema em estudo iremos abordar apenas a usucapião como forma de aquisição do direito de propriedade.

A usucapião tem o condão de conduzir o exercício prolongado da posse à aquisição originária da propriedade. Por esta razão tem a função de complementar o direito de posse, transformando-o em propriedade, decorrido determinado lapso temporal e observado os requisitos legais.

Extraímos, do conceito operacional proposto acima dois elementos essenciais para configuração da usucapião que é: i. o exercício da posse; e ii. o decurso de determinado tempo¹⁶².

“A posse *ad usucapionem* deve ser mansa e pacífica, em outros termos, sem oposição.”¹⁶³. Para que preencha esses requisitos a posse deve ser ostensiva, permitindo que o proprietário tome conhecimento de sua existência e querendo

159 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosendal, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 393. “A usucapião é o modo originário de aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela posse prolongada da coisa, acrescida de demais requisitos legais.”

160 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 81. “Usucapião, ou prescrição aquisitiva, é modalidade de aquisição originária da propriedade, móvel ou imóvel, e de outros direitos reais. Donde se infere que a usucapião possui duplo caráter: ao mesmo tempo em que o possuidor adquire o domínio da coisa, o proprietário a perder.

161 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 138

162 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 139

163 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 83

realize oposição.

Outro requisito importante para configuração da posse são as limitações estabelecidas no art. 1208 do CC/2002, ou seja, que os atos de mera permissão ou tolerância e os atos violentos ou clandestinos não autorizam a sua configuração. Exceto a partir do momento em que cessarem a violência ou a clandestinidade.

Por fim, a posse deve se revestir de *animus domini* que é a intenção de ser dono. Desse modo não preenche a condição de possuidor aquele que de alguma forma tem a obrigação de restituir ao proprietário o bem que utiliza.

*A posse ad usucapionem é aquela que se exerce com intenção de dono – cum animo domini. Este requisito psíquico de tal maneira se integra na posse, que adquire tónus de essencialidade. De início, afastasse a mera detenção, pois, conforme visto acima (nº 285, supra) não se confunde ela com a posse, uma vez que lhe falta a vontade de tê-la. E exclui, igualmente, toda posse que não se faça acompanhar da intenção de ter a coisa para si – animus rem sibi habendi, como por exemplo a posse direta do locatário, do usufrutuário, do credor pignoratício, que, tendo embora o ius possidendi, que os habilita a invocar os interditos para defesa de sua situação de possuidores contra terceiros e até contra o possuidor indireto (proprietário), não têm nem podem ter a faculdade de usucapir.*¹⁶⁴

Em relação ao requisito temporal é necessário que o exercício da posse seja contínuo e ininterrupto. A quantidade de tempo é variável e dependerá da previsão legislativa de cada espécie de usucapião: "A posse, para ser proveitosa, levando à aquisição da propriedade, é preciso que se prolongue no tempo (*continuatio possessionis*), sendo este variável de acordo com a modalidade da *usucapio*."¹⁶⁵

Calha pontuar que nem todo bem imóvel poderá ser objeto de usucapião, havendo previsão constitucional no art. 183 §3º da impossibilidade de que os bens públicos sejam adquiridos por meio de usucapião.

3.1.3 Espécies

As espécies de usucapião de bens imóveis no direito brasileiro variam

¹⁶⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 139/140

¹⁶⁵ NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 83

seus requisitos e prazo de exercício da posse a depender da previsão legislativa. Passaremos a análise das principais espécies.

A Usucapião Extraordinária encontra-se disciplinada no art. 1238 do CC/2002 apresentando como requisitos a posse por 15 (quinze) anos exercida com ânimo de domínio, de forma contínua e sem oposição. Essa espécie independe da existência de qualquer outro requisito que não o exercício da posse pelo período previsto.

Vale dizer que o parágrafo único do art. 1238 prevê um redutor do prazo de exercício da posse para 10 anos nas hipóteses de “o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.”.

A Usucapião Ordinária está prevista no artigo 1242 do CC/2002 e tem como requisitos o exercício da posse de forma contínua e sem oposição pelo período de 10 anos, desde que o interessado apresente justo título e demonstre a boa-fé.

Em relação ao requisito do justo título tem-se que é “(...) título hábil em tese para a transferência do domínio, mas que não a tenha realizado na hipótese por padecer de algum defeito ou lhe faltar qualidade específica.”¹⁶⁶. A boa fé é aferida em relação a quem exercita a posse, ou seja, se o usucapiente acredita que o imóvel lhe pertence de pleno direito e desconhece a existência de vício que impediria a aquisição do domínio¹⁶⁷.

O parágrafo único do art. 1242 do CC/2002 também prevê um redutor para 05 anos de exercício de posse, desde que o possuidor tenha adquirido onerosamente o bem, com base no registro imobiliário, cancelado posteriormente, e tenham estabelecido no imóvel moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

166 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 147

167 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 87

A Usucapião especial ou constitucional se subdivide em três subespécies: usucapião especial rural e usucapião especial urbana individual e coletiva.

A usucapião especial rural que se encontra prevista no art. 191 da Constituição Federal e art. 1239 do Código Civil de 2002. Apresenta como requisitos o exercício da posse por 05 anos ininterruptos em “área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia”¹⁶⁸.

A usucapião especial urbana individual, ou *pro misero*¹⁶⁹, está prevista no art. 183 da CF/88, art. 1240 do CC/2002 e art. 9 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Apresenta como requisitos o exercício por pessoa natural da posse em área urbana de até 250m² por 05 anos de forma ininterrupta e sem oposição para moradia própria ou de sua família, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião especial urbana coletiva está previsto no art. 10 do Estatuto da Cidade e é direcionada a regularização de núcleos informais, onde a posse é exercida de forma coletiva por mais de cinco anos. Os destinatários são pessoas de baixa renda, que não seja proprietários de outros imóveis.

O imóvel usucapiendo deve situar-se em zona urbana e ocupar área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados. A posse deve ser exercida por pessoas de baixa renda e que vivam coletivamente no local, sem divisão interna de espaço, de modo que não se possa identificar o terreno de cada um. Os interessados não podem ser proprietários de qualquer imóvel urbano ou rural. O prazo estabelecido para a posse, ininterrupta e sem oposição, é de cinco anos. Como se observa, não se exige *justo título* e *boa-fé* dos possuidores. A acessão das posses é permitida, desde que contínuas.¹⁷⁰

Na usucapião especial coletiva a propriedade é reconhecida de forma indivisível a toda coletividade atribuindo a cada possuído igual fração ideal de terreno, independente da dimensão do terreno que ocupe, saldo haja acordo entre os condôminos estabelecendo frações ideais distintas.

168 BRASIL. Código Civil, artigo 1239

169 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**. – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 44

170 NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 87 88

A usucapião familiar encontra-se prevista no art. 1240-A§1º do CC/2002 introduzido pela Lei 12.424. Os requisitos desta espécie são próximos aos da usucapião especial urbana. No entanto, na usucapião familiar exige-se que o usucapiente seja coproprietário do imóvel urbano de até 250m² em comunhão com o ex-companheiro ou ex-cônjuge. Exige-se, também que o ex-companheiro ou ex-cônjuge tenha abandonado o lar de forma injustificada e voluntária pelo prazo de 2 anos.

A usucapião administrativa está prevista na Lei 11.977/2009, que institui o Programa minha casa minha vida (PMCMV), com a redação dada pela Lei 12424/2011. Apresenta como requisitos o exercício da posse pelo prazo de 05 anos nos imóveis de até 250 m².

A regularização fundiária de interesse social incide sobre assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 47, VII, Lei nº11.977 /09), priorizando o seu acesso à terra urbanizada, com a permanência na área ocupada, assegurado o nível adequado de habitabilidade, melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.¹⁷¹

Importante observar que essa não é uma nova modalidade de usucapião, já que seus requisitos são os mesmos daqueles previstos no art. 183 da CF/88, art. 1240 do CC/2002 e art. 9º do Estatuto da Cidade.

Necessário evidenciar que não se trata de uma nova forma de usucapião, pois seus requisitos são semelhantes aos da usucapião especial do art. 183 da Constituição Federal, também prevista nos arts. 1.240 do Código Civil e 9º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). A inovação, nessa sede, se dá apenas quanto à eleição da via administrativa para a aquisição da propriedade.¹⁷²

A relevância da usucapião administrativa é instituir a possibilidade que o reconhecimento seja efetivado sem a necessidade de um processo judicial.

171 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 443

172 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. IV / Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 155

3.2.1 Usucapião Extrajudicial

Importante ressaltar que o Instituto da Usucapião até o advento da Lei do PMCMV (Lei 11.977/2009) - com alterações da Lei 12424/2011 – somente poderia ser reconhecido por meio de processo judicial. Assim, o referido diploma legal criou a primeira hipótese de reconhecimento não judicial da usucapião. Porém, a usucapião administrativa era restrita aos projetos de regularização fundiária de interesse social, com fundamento no art. 183 da CF/88.

O Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/2015), por sua vez, incluiu o art. 216-A na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015 de 1973) e passou a admitir de forma ampla e facultativa o reconhecimento extrajudicial da usucapião.

O dispositivo em comento foi incluído pelo Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e introduz na ordem jurídica brasileira de forma facultativa (cabível a escolha entre o novo procedimento extrajudicial e o processo judicial), o instituto da usucapião extrajudicial, processada perante o Registro Imobiliário, como forma de desjudicialização de procedimentos e desafogo do Poder Judiciário.¹⁷³

Insta reverberar que a desjudicialização do procedimento de reconhecimento da usucapião representa uma importante medida de ampliação do acesso a justiça.

O professor Mauro Cappelletti em sua obra clássica “Acesso a Justiça” ressalta a necessidade de superação de obstáculos que impedem o efetivo acesso à justiça. Dentre as soluções práticas propostas para estes problemas elenca três ondas renovatórias, sendo a primeira a assistência judiciária para os pobres; a segunda a representação dos interesses difusos; e a terceira, que mais interesse ao presente trabalho, que é “O acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Um novo enfoque de acesso à justiça.”¹⁷⁴.

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou público, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o

173 EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos** – 2ª ed. rev. ampl. e atual – Salvador/BA: Juspodivm, 2016. p. 1147.

174 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67/68

enfoque do acesso à justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em trata-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.¹⁷⁵

Observa-se que essa terceira onda renovatória demonstra a necessidade de que novos métodos sejam viabilizados, sem perder de vista os já existentes, no sentido de simplificar o acesso a justiça. Para Cappelletti: “No contexto do movimento de acesso a justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico”¹⁷⁶.

Não há dúvidas de que a usucapião extrajudicial é um mecanismo que proporciona um novo enfoque de acesso à justiça, em observância a terceira onda renovatória proposta por Cappelletti. Isso porque cria um mecanismo não judicial de resolução de conflitos, com procedimento mais simples e célere.

O conceito operacional que utilizaremos de usucapião extrajudicial conjuga bem todos os seus requisitos e seu procedimento, que analisaremos pormenorizadamente a frente.

Em apertada síntese, a facilitação do acesso à propriedade resulta de uma simplificação procedimental que se vislumbra da representação do usucapiente por um procurador que instruirá o requerimento com ata notarial, planta e memorial descritivo, certidões negativas e justo título ou quaisquer documentos que comprovem a origem continuidade, natureza e tempo da posse. Após a autuação pelo registrador e ciência de todos os interessados ((confrontantes, proprietários, Estado e terceiros), o oficial do registro de imóveis acolherá ou denegará o pedido, sem que eventual rejeição impeça o interessado de ajuizar ação de usucapião pelo procedimento comum do CPC/15.¹⁷⁷

3.2.1.1 Procedimento e características

O art. 216-A da LRP, inserido pelo CPC/2015, é descritivo ao estabelecer os requisitos e procedimento. No entanto, para sua aplicação prática ainda era

175 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67/68.

176 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 156.

177 FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017. p. 450

necessária regulamentação.

Alguns Tribunais de Justiça¹⁷⁸, por suas corregedorias estaduais, regulamentaram de imediato o procedimento de reconhecimento da usucapião em suas delegações.

Contudo, considerando a existência de divergência de regras entre os Estados o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento nº 65 de 14 de dezembro de 2017, editou o procedimento da usucapião extrajudicial no âmbito dos serviços notariais e de registros de imóvel, em regulamentação ao art. 216-A da Lei de Registros Públicos. Trata-se de uma importante ferramenta interpretativa como veremos a seguir.

A análise do *caput* do art. 216-A indica que a usucapião extrajudicial pode ter como objeto bem imóvel urbano ou rural, excluindo, em princípio, a aplicação deste instituto à constituição de outros direitos reais, que somente poderá ser feito via judicial. Como já salientamos alhures há vedação constitucional ao reconhecimento da usucapião em imóveis públicos.

No entanto, para Martha El Debs é possível o reconhecimento da usucapião administrativa de domínio útil de bens imóveis da União: “Além disso é possível o reconhecimento da usucapião administrativa do domínio útil de bens ou de imóveis urbanos não regulares, como parcelas de loteamento irregulares, ou de imóveis com área inferior a fração mínima.”¹⁷⁹

Há também a possibilidade de unidades de condomínio edilício sejam usucapidas pelo procedimento da usucapião extrajudicial¹⁸⁰. O Provimento nº 65/2017 em seu art. 2º §1º amplia a interpretação do dispositivo legal para contemplar a aplicação da usucapião extrajudicial aos direitos reais passíveis de usucapião.

178 Provimento nº 58 de 17/12/2015 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo; Provimento nº05 de 04/02/2016 da Corregedoria do Estado do Acre; Provimento nº 145 e 11/03/2016 da Corregedoria do Estado do Rio Grande do Norte; Circular nº26 de 15/03/2016 da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina; Provimento nº04 de 18/04/2016 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado da Bahia; e Provimento nº 23 de 12/05/2016 da Corregedoria Geral de Justiça do rio de Janeiro.

179 EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos** – 2ª ed. rev. ampl. e atual – Salvador/BA: Juspodivm, 2016. p. 1148

180 EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos** – 2ª ed. rev. ampl. e atual – Salvador/BA: Juspodivm, 2016. p. 1148

A usucapião extrajudicial deverá ter seu processamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis que tenha circunscrição na localidade onde o imóvel estiver situado, conforme *caput* do art. 216-A da LRP. Portanto, deverá ser observado a regra de competência da comarca do imóvel, havendo mais de um cartório de registro de imóveis será aquele responsável pelo respectivo registro, segundo normas locais. Esta regra é indispensável para assegurar a continuidade registral, requisito necessário à segurança jurídica.

O referido *caput* prevê também a necessidade de que o requerimento seja formalizado por meio de advogado. A redação não é das melhores porque não contempla a atuação das Defensorias Públicas. Entretanto, o Provimento nº 65/2017 do CNJ corrige esta impropriedade regulamentando expressamente a atuação da Defensoria no *caput* de seu art. 4º. Desse modo o requerimento poderá ser realizado por advogado ou pela Defensoria Pública.

Importante, também, a contribuição do Provimento 65/2017 do CNJ para esclarecer que a facultatividade na opção pela usucapião judicial ou extrajudicial pode ser exercida a qualquer tempo. Desse modo é possível a suspensão do processamento extrajudicial já iniciado por até 30 dias para optar pela judicialização, bem como a desistência do processo judicial para sua promoção extrajudicial.

Em relação a quem possui legitimidade para requerer a usucapião, não restam dúvidas de que é aquele de demonstrar o exercício da posse, como se proprietário fosse, de acordo com o tempo previsto para a respectiva modalidade de forma mansa e pacífica, sem oposição.

O requerimento deverá observar os requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do art. 216-A da LRP, que passaremos analisar.

O primeiro requisito é a ata notarial que deverá ser lavrada pelo cartório de notas e documentos. A ata notarial sendo um importante meio de prova legalmente previsto no art. 384 do CPC/15.

[...]o instrumento público por meio do qual o notário certifica - por meio de sua condição pública, e do decorrente dever de imparcialidade - a ocorrência de certo fato, por ele presenciado. Por óbvio, considerando que o notário atua aqui como imparcialidade, na função de mero 'certificado (da ocorrência do fato por ele verificado, é vedado a ele a emissão de qualquer juízo de valor sobre aquilo que atesta."¹⁸¹

181 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz, MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de**

Na usucapição extrajudicial a ata notarial tem a finalidade de atestar o tempo de posse do requerente e seus antecessores, o que pode ser realizado por meio da análise de provas como documentos, imagens, sons e vídeos gravados eletronicamente, bem como pela oitiva de testemunhas.

Para tanto, poderá o Notário, por exemplo, descrever a situação possessória que captou por seus sentidos visualizando o imóvel, colher declarações de pessoas que possam algo dizer sobre o tema, como vizinhos, enfim, narrar todos os elementos que puder coletar por seus sentidos a respeito de todas as situações que possam esclarecer sobre quem exerce a posse do imóvel usucapiendo, o tempo e a qualidade da posse do usucapiente, e que não tenham origem documental, pois neste último caso desnecessária será a ata notarial, incidindo o inciso IV, adiante analisado.¹⁸²

O tabelião de notas poderá, inclusive, comparecer pessoalmente ao imóvel usucapiendo para realizar diligências que forem necessárias à lavratura da ata notarial, nos termos do art. 5º §1º do Provimento 65/2017 do CNJ.

Importante registrar que a função do notário não é emitir juízo de valor, mas simplesmente narrar o que for levado a sua percepção, principalmente visando esclarecer a qualidade e o tempo da posse sobre o bem imóvel usucapiendo: “Em outras palavras, o notário, na ata notarial, limitar-se-á a narrar com fé pública o que puder verificar sobre a posse daquele que pretende usucapir. Não lhe cabe decidir a respeito.”¹⁸³

Vale dizer que a decisão sobre a procedência ou não do pedido formulado, é do oficial registrador da serventia em que o imóvel estiver localizado. O que fará a partir da análise de todas as provas apresentadas. Na avaliação do oficial do Registro de Imóveis a ata notarial é um dos elementos a serem avaliados.

O Provimento 65/2017 do CNJ estabelece de forma pormenorizada o conteúdo da ata registral as alíneas do art. 4º inciso I:

a) a descrição do imóvel conforme consta na matrícula do registro em caso

Processo Civil. 3ª ed. rev. atual. Revista dos Tribunais. São Paulo 2016. p. 390.

182 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil.** – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 70

183 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil.** – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 71

de bem individualizado ou a descrição da área em caso de não individualização, devendo ainda constar as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo;

b) o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores;

c) a forma de aquisição da posse do imóvel usucapiendo pela parte requerente;

d) a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional;

e) o número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições;

f) o valor do imóvel;

g) outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes;¹⁸⁴

O inciso II do art. 216-A da LRP estabelece a obrigatoriedade da apresentação da planta e memorial descritivo com a descrição do imóvel assinado por profissional habilitado, que poderá ser responsabilizado pelas informações prestadas.

O objetivo desta norma é assegurar observância ao princípio da especialidade, ou seja, que o objeto de registro deve estar precisamente individualizado e representado em dimensões para que não ocupe espaço de outros imóveis e nem como eles seja confundido. O princípio da especialidade pode ser entendido em três dimensões a especialidade objetiva; especialidade subjetiva; e especialidade do fato jurídico.

a) especialidade objetiva, essencial para o registro de Imóveis, se define pela completa e correta descrição e determinação de um imóvel, seu corpo físico, unitária o atual. De um modo geral, todo registro só pode existir se seu imóvel estiver precisamente individualizado de tal forma que não se confunda com qualquer outro.

b) especialidade subjetiva se refere a individualização, a caracterização das pessoas compreendidas no ato de registros.

c) especialidade do fato jurídico revelando-se sua natureza, extensão às condições que houver, seu valor. Tal especialidade, entretanto, não é admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro. Somente as duas primeiras foram aceitas devido a sua maior utilidade ou relevância registrária.¹⁸⁵

Em relação a este requisito a sua relação com a característica de consensualidade da usucapião extrajudicial que se encontra previsto no §2º do art. 216-A da LRP, leva a algumas diferenças com relação à uso usucapião judicial.

¹⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 65/2017.

¹⁸⁵ EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos** – 2ª ed. rev. ampl. e atual – Salvador/BA: Juspodivm, 2016. p. 1004

Insta registrar que o referido dispositivo estabelece como requisito a concordância dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes.

Esta regra apresenta importantes reflexos. Isso porque, quando tratamos usucapião judicial seu procedimento de reconhecimento é possível independentemente da existência de concordância do proprietário ou de quem detenha algum direito registrado ou averbado à matrícula do imóvel. Assim, procedente a sentença de mérito – no procedimento judicial de usucapião - será realizado o registro da propriedade em caráter originário, ainda que não haja a perfeita adequação com o registro anterior.

Assim, em caso de usucapião judicial, por exemplo, o registro do mandado é possível ainda que não se tenha logrado descobrir qual a matrícula ou transcrição de onde sai o imóvel usucapido. A descoberta de tal informação é adequada a fim de possibilitar uma averbação na matrícula ou transcrição de onde sai o imóvel usucapido, com o intuito de manter a higidez da cadeia proprietária e evitar duplicidade matricial. Porém, se não houver possibilidade de tal localização, isso não impedirá o registro do mandado de usucapião, uma vez que se trata de aquisição originária, e que o MM. Juiz do processo há de ter tratado judicialmente da questão, mediante citação por edital por exemplo.¹⁸⁶

A usucapião extrajudicial, por sua vez, também detém a característica de aquisição originária do direito real de propriedade. Porém, sua característica de consensualidade limita a sua incidência a imóveis certos e previamente matriculados.

Apesar de continuar sendo, certamente, aquisição originária, a necessidade de que seja amigável, isto é, de que haja a anuência dos titulares de direitos do imóvel usucapiendo bem como dos confrontantes, faz com que haja a necessidade de se localizar a matrícula ou transcrição do imóvel objeto da usucapião bem como de seus confinantes, sem o que inviabilizado estará o processo de usucapião extrajudicial registral.¹⁸⁷

A consequência é lógica, ou seja, na usucapião extrajudicial deverá haver concordância dos titulares e confinantes, sendo estes devidamente identificados no cadastro registral de seus respectivos imóveis é que poderão consentir com o reconhecimento da usucapião. Desta feita, somente aqueles imóveis certos e

186 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil.** – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 72

187 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil.** – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 74

matriculados e seus respectivos titulares é que poderão ser objeto de usucapião extrajudicial, porque seus titulares poderão anuir ao reconhecimento do direito. Excluindo, assim, os imóveis que não podem ser individualizados ou de alguma forma não haver certeza quanto aos titulares de direitos de direitos sobre aquele bem.

O inciso II do art. 216-A da LRP, por sua vez, afirma a necessidade de que sejam apresentadas as certidões negativas da imóvel e da pessoa do requerente, nos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente.

Este requisito tem o objetivo de demonstrar a inexistência de oposição ao exercício da posse pelo requerente durante o prazo necessário a constituição da usucapião, a fim de caracterizar a posse como mansa e pacífica.

A Portaria nº 65/2017 é novamente esclarecedora porque estende a necessidade de apresentação da certidão em relação às seguintes situações: ao cônjuge e companheiro do requerente; ao cônjuge e companheiro do proprietário do imóvel usucapiente; “a todos os demais possuidores e respectivos cônjuges ou companheiros, se houver, em caso de sucessão de posse, que é somada à do requerente para completar o período aquisitivo da usucapião”¹⁸⁸.

Observa-se que a necessidade de que a relação jurídica seja cercada de todos os cuidados para evitar nulidades é de suma importância para higidez do procedimento e segurança jurídica da propriedade a ser reconhecida.

O último inciso do *caput* do art. 216-A da LRP diz respeito necessidade de apresentação no requerimento de “*justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse*”.

A primeira consideração a ser feita é que o justo título¹⁸⁹ é requisito próprio da usucapião ordinária, e não é extensível necessariamente às demais

188 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 65/2017. Art. 4º, inciso I alínea c.

189 Os incisos do §1º do art. 13 da Portaria 65/2017 estabelece rol exemplificativo justo título ou documento que demonstre a existência de relação jurídica anterior com o titular registral: “ § 1º São exemplos de títulos ou instrumentos a que se refere o caput: I – compromisso ou recibo de compra e venda; II – cessão de direitos e promessa de cessão; III – pré-contrato; IV – proposta de compra; V – reserva de lote ou outro instrumento no qual conste a manifestação de vontade das partes, contendo a indicação da fração ideal, do lote ou unidade, o preço, o modo de pagamento e a promessa de contratar; VI – procuração pública com poderes de alienação para si ou para outrem, especificando o imóvel; VII – escritura de cessão de direitos hereditários, especificando o imóvel; VIII – documentos judiciais de partilha, arrematação ou adjudicação.

modalidades. No que tange aos outros documentos, estes podem ser exemplificados como guias de pagamento de tributos do imóvel, comprovantes de pagamentos de serviços essenciais, recibo de pagamento de contrato de compra e venda, dentre outros.

A Portaria nº 65/2017 estabelece outros requisitos como: o georreferenciamento, no caso dos imóveis rurais; procuração outorgada por escritura pública, pelo requerente seu cônjuge ou companheiro, com poderes especiais e firma reconhecida; declaração do requerente e seu cônjuge ou companheiro outorgando à Defensoria Pública capacidade postulatória para a usucapião; certidão a cerca da natureza urbana ou rural expedida respectivamente por órgãos dos municípios e da União.

Assim conseguimos fechar os requisitos específicos da usucapião extrajudicial, indispensáveis a formulação do requerimento.

No entanto, há alguns pontos a serem esclarecidos. Vimos a pouco que o consenso é uma das características da usucapião extrajudicial e que é necessário a anuência do proprietário seu cônjuge ou companheiro e dos confinantes do imóvel usucapiente,

Contudo, o art. 216-A §2º apresenta uma importante norma que amplia o rol dos legitimados passivos. Estabelece que quando o procedimento não contiver a concordância expressa por meio da assinatura da planta do imóvel de quem detenha direitos sobre ele – proprietário, confinante e seus respectivos companheiros ou cônjuges, e demais interessados com direitos reconhecidos no registro do imóvel – deverá o oficial do registro notifica-los pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento. Não havendo consentimento expresso, o silêncio será interpretado como concordância.

Esta regra é de suma importância na medida em que possibilita a utilização do instituto da usucapião extrajudicial também quando não se tenha a possibilidade de colheita da anuência expressa dos interessados, seja em razão de distância, ou mesma da incerteza de sua concordância.

O dispositivo assegura a presunção de concordância com características bem próximas do julgamento antecipado da lide decorrentes da decretação da revelia ao réu em processo judicial que citado não comparece em juízo para oferecer

sua defesa.

Ademais, a regra é coerente com a sistemática exposta até aqui já que em qualquer tempo poderá haver a migração do procedimento extrajudicial para judicial. Sendo perfeitamente possível o aproveitamento em juízo de toda prova produzida anteriormente em relação as atas notariais, memorial descritivo, planta e demais documentos.

Há ainda a possibilidade de notificação por edital, caso esteja em local incerto ou não sabido, ou inacessível nos termos do §11º do art. 216-A da LRP.

Art. 11. Infrutíferas as notificações mencionadas neste provimento, estando o notificando em lugar incerto, não sabido ou inacessível, o oficial de registro de imóveis certificará o ocorrido e promoverá a notificação por edital publicado, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretando o silêncio do notificando como concordância.

Parágrafo único. A notificação por edital poderá ser publicada em meio eletrônico, desde que o procedimento esteja regulamentado pelo tribunal.¹⁹⁰

A possibilidade de notificação por edital, com a facilitação da sua realização por meio eletrônica também consiste em medida concreta de ampliação do acesso a justiça, na sentido da desburocratização e facilitação do procedimento.

Importante fazer um aparte para reafirmar o avanço da legislação neste particular. A Lei 9.099/95 que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito dos Estados é um dos principais exemplos de ampliação do acesso à justiça estimulado pelas ondas renovatórias de acesso à jurisdição de Cappelletti e Garth. Ressalta-se que estes juizados são frutos diretos da ideia de criação de “procedimentos especiais para pequenas causas”¹⁹¹, que inclusive foi a nomenclatura da versão embrionária dos Juizados Especiais.

Nada obstante, se analisarmos a Lei 9.099/95 podemos verificar que ela exclui de seu procedimento os processos nos quais não é possível a citação pessoal da parte requerida. A solução nos Juizados Especiais Cíveis estaduais é a extinção do feito para o ajuizamento na justiça comum, pelo procedimento ordinário, conforme seus arts. 18, §2º e art. 51, inciso II.

¹⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 65/2017.

¹⁹¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p.95

Voltando a análise do procedimento da usucapião extrajudicial podemos verificar que ele avança, sem sobra de dúvidas, para ampliar o acesso a justiça na medida em que facilita a utilização do instituto, evitando o esvaziamento desta importante via.

Outra medida facilitadora é a dispensabilidade de citação dos confinantes e interessados, caso o imóvel seja unidade autônoma localizada em condomínio edilício e haja notificação do síndico do condomínio.

O artigo 2016-A em conjunto com a Portaria 65/2017 do CNJ deixam certos outros pontos procedimentais que aproximam às etapas do procedimento judicial, tais como: - intimação da Fazenda Pública em todas suas esferas para manifestarem no prazo de 15 dias, pessoalmente ou por correio com aviso de recebimento; - publicação de edital em jornal de grande circulação ou em meio eletrônico, para ciência de terceiros eventualmente interessados, garantindo efeitos *erga omnis*.

No que tange a possibilidade de contraditório, verifica-se que é possível pelo interessado nos prazos legais, ou seja, a partir do ingresso do requerimento até 15 dias de sua notificação, ou o mesmo prazo contado da publicação do edital para ciência de terceiros que se utilize do procedimento de suscitação de dúvida, prevista nos termos do art. 198 da LRP. O procedimento de dúvida não possui caráter judicial, assim, ausente o consentimento dos interessados será indispensável a utilização da via judicial.

O oficial de registro poderá, após a avaliação dos elementos levados a sua avaliação que o pedido é improcedente. No entanto, a improcedência do pedido não importa em constituição de coisa julgada em desfavor do requerente, que receberá toda a documentação e poderá se valer do processo judicial para o reconhecimento de seu direito.

3.3.1 Dimensão social da sustentabilidade e sua relação com a usucapião extrajudicial na implementação do direito a moradia

Ressaltamos, no início desta dissertação, a crescente preocupação global

acerca da sustentabilidade desde as primeiras preocupações com danos ambientais, passando pelas discussões no contexto do Relatório de Brundtland até as mais atuais reivindicações e dimensões concebidas.

A partir destas premissas conseguimos identificar que o direito a moradia contido dentro da função social da sustentabilidade, já que o conceito de sustentabilidade social se caracteriza pela “[...] melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais[...]

¹⁹².

Observamos, também, que o direito a moradia importa na implementação de uma complexa gama de outros direitos das mais diversas naturezas e que devem ser analisados de maneira conglobada. A título exemplificativo importa rememorar que o direito a moradia visa assegurar:

a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem. b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc).c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes. e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência. f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais. g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.” ¹⁹³

O direito à moradia não pode ser concebido de forma isolada e individual desvinculado de sua inserção e seu impacto em um ambiente urbano. A regularização de uma habitação adequada como efetivação do direito a moradia não pode desconsiderar o ambiente urbano onde está inserida. A conjugação destes institutos é indispensável.

O atributo da segurança jurídica da posse foi objeto de análise com intuito de identificar dentre os institutos jurídicos, avaliando principalmente os de maior incidência, quais atenderiam de forma adequada a concretização do direito de

192 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60

193 SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas. p. 349/350

moradia.

Nesse sentido, o direito posse foi apresentado como relevante mecanismo de proteção e acesso ao direito de moradia, na medida em que assegura ao seu possuidor o direito de manutenção, reintegração e de não ser incomodado durante o exercício. Inclusive em algumas hipóteses é possível a oposição deste direito pelo possuidor em relação ao proprietário.

Contudo, o direito de posse mostra-se incompleto para assegurar o direito de moradia de forma plena. Isso porque não tem o condão de atrelar todos os efeitos decorrentes do registro público, tais como a oponibilidade frente a terceiros, eficácia erga omnes e direitos de sequência. A prorrogação do direito de posse, sem a possibilidade de registros, transforma a posse em irregular, inabilitando-a realização dos demais atributos do direito a moradia.

O direito de propriedade, por sua vez, consegue atribuir segurança jurídica de forma suficiente para efetivação do direito a moradia. A principal razão para que isso possa ocorrer é porque este direito está submetido ao sistema de registro de imóveis.

O sistema de registro de imóveis adotado em nosso ordenamento jurídico pode ser considerado como um sistema registral que concede proteção forte aos terceiros em face do facto registrado, pela classificação proposta por Monica Jardim¹⁹⁴.

A segurança jurídica dos sistemas registrais adicionam valor econômico à propriedade imobiliária, atraindo acesso a investimentos públicos de infraestrutura, equipamentos públicos, linhas de crédito, dentre outros benefícios que permitem efetividades dos demais atributos do direito a moradia.

Os benefícios sociais e econômicos que a propriedade formal proporciona são cada vez mais reconhecidos, de modo que a busca por um sistema registral hígido e confiável tem sido o norte das recentes alterações legislativas do Brasil. O legislador busca fornecer mecanismos para regularizar as situações consolidadas no tempo, como a regularização

194 JARDIM, Mónica. **A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria-reflexos nos efeitos registrais**. DIREITO, p. 287, 2012. p. 290.

fundiária e a usucapião extrajudicial, assim como caminha para a centralização das informações imobiliárias em fonte única, através de adoção do princípio da concentração na matrícula (arts. 54 e 62 da Lei 13.097/2015)¹⁹⁵

A usucapião é o instituto capaz de convolar o exercício da posse, pelo seu uso e em determinadas condições, em direito de propriedade. Adicionando ao direito de posse o registro público que lhe faltava para a implementação do direito a moradia.

A origem do instituto da usucapião remonta a períodos mais antigos de nossa civilização ocidental, sempre com a característica de aquisição da propriedade por aquele que não reúne condições de ser dono. Aliando a posse *usucapiendi*, ou seja, a posse com ânimo de dono a um requisito de tempo.

Atualmente nossa legislação prevê uma série de espécies, quais sejam: - Usucapião Extraordinária; - Usucapião Ordinária; - Usucapião Especial Rural; - Usucapião Especial Urbana; - Usucapião Especial Urbana Individual; Usucapião Especial Urbana Coletiva; e - Usucapião Familiar.

Cada uma dessas espécies possui requisitos de tempo, modo de exercício e objeto distintos. Contudo, necessitavam de reconhecimento por meio de processo judicial, independente da existência de consenso.

A partir da redação dada pela Lei 12424/2011 à Lei do Programa Minha Casa Minha Vida passou a ser possível a utilização da Usucapião Administrativa, sem a necessidade de procedimento judicial. Porém, limitada aos imóveis com os mesmos requisitos previstos no art. 183 da CF/88, art. 1240 do CC/2002 e art. 9º do Estatuto da Cidade, ou seja, imóveis de até 250m² com o exercício de posse pelo prazo de 05 anos. Observa-se que não se trata de uma nova modalidade, mas a possibilidade de reconhecimento sem a necessidade da via judicial.

A Lei 13.105/2015 (CPC/2015) inclui o art. 216-A na Lei de Registros Públicos ampliando a possibilidade de reconhecimento extrajudicial de todas as espécies de usucapião. No mesmo sentido da Usucapião Administrativa da LPMCMV a Usucapião Extrajudicial não é uma nova modalidade, sua inovação diz

¹⁹⁵ Couto, Marcelo Rezende Campos Marinho. Usucapião extrajudicial. 2. ed., rev. e atual. Salvador: editora JusPodivm, 2019. p. 51.

respeito a possibilidade de que o reconhecimento seja realizado sem a necessidade de um processo judicial.

Não há limitação no art 216-A da LRP quanto à espécie de usucapião que possa ser reconhecida pela usucapião extrajudicial, tampouco há alguma incompatibilidade por conta da natureza jurídica de alguma espécie, de modo que qualquer espécie de prescrição aquisitiva pode ser reconhecida extrajudicialmente se presentes os requisitos para tanto.

Qualquer aquisição de direito real imobiliário usucapível poderá ser reconhecida na via extrajudicial, se presentes a posse *ad usucapionem* pelo tempo adequado, aliada aos demais requisitos eventualmente exigidos, a depender da espécie de usucapião.¹⁹⁶ ...

O procedimento estabelecido pelo art. 216-A da LRP e regulamentado pela Portaria nº 65/2017 do CNJ dão as diretrizes e características deste procedimento.

O consenso é um dos requisitos, na medida em que prevê a necessidade de anuência expressa do proprietário, confinantes – seus respectivos cônjuges ou companheiros – e demais interessados que tenham alguma referência no registro do imóvel.

Contudo este requisito do consenso é ampliando de uma forma bastante inteligente, permitindo a notificação destes interessados caso não haja anuência prévia, sendo sua inércia entendida como consentimento.

A legislação vai além para permitir, inclusive a citação por edital, nas hipóteses em os interessados estiverem em local incerto e não sabido.

Estas medidas contribuem de forma efetiva para desjudicialização do reconhecimento da usucapião e podem ser classificadas como formas alternativas de acesso à justiça, nos termos preconizados por Cappelletti e Garth na clássica obra “Acesso a justiça”¹⁹⁷.

Outro elemento que corrobora para esta constatação é que no procedimento de reconhecimento da Usucapião Extrajudicial o juízo de valor emitido pelo Oficial de Registro de Imóveis acerca da ata notarial, planta, memorial descritivo, documentos e testemunhas é muito próximo daquele reservado ao Juiz de Direito nos processos judiciais. Nesse sentido é o §4º do art. 13 da Portaria

196 BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil.** – São Paulo : Saraiva, 2016. p. 25

197 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

65/2017 do CNJ.

Art. 13. § 4º A análise dos documentos citados neste artigo e em seus parágrafos será realizada pelo oficial de registro de imóveis, que proferirá nota fundamentada, conforme seu livre convencimento, acerca da veracidade e idoneidade do conteúdo e da inexistência de lide relativa ao negócio objeto de regularização pela usucapião.¹⁹⁸

Nota-se que o dispositivo trata do livre convencimento do oficial de registro na análise do conjunto probatório que lhe é apresentado para o reconhecimento ou não da usucapião.

Desta feita, imperioso reconhecer que a Usucapião Extrajudicial é um importante mecanismo de ampliação do acesso ao Direito de Moradia, pois possibilita agregar ao direito de posse o requisito da segurança jurídica de forma desjudicializada e desburocratizada.

A segurança jurídica da posse é um requisito do Direito a Moradia que possui valor econômico e contribui significativamente para o alcance dos demais direitos que envolvem sua efetivação.

Deve-se ter sempre em mente que a construção do ambiente das cidades de forma sustentável pressupõe a inclusão daqueles encontram a margem da cidade legalizada¹⁹⁹ e suporta os ônus de suas externalidades negativas, sem poder desfrutar de suas internalidades positivas.

198 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 65/2017.

199 LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias – São Paulo : Centauro, 2001. cit. pág. 106

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da ocupação do território brasileiro, desde o início da colonização por Portugal, é marcada pela dicotomia entre ocupações formais que observam os trâmites de legalização estabelecidos pelo Estado desde o instituto das Sesmarias, e as ocupações informais que decorrem do exercício da posse que por algum motivo não tem acesso regularização.

Ao longo do tempo essa divisão interferiu de maneira significativa na paisagem das cidades, reservando aos espaços legalizados as zonas de maior investimento públicos e privados, valorização imobiliária, dentre outras características positivas. Por outro lado, nos espaços sem legalização proliferaram zonas de exclusão e periferias com dificuldade de acesso a direitos básicos e essências, tais como habitação digna, acesso a emprego, infraestrutura, saneamento básico, dentre outros.

As discussões acerca sustentabilidade, em sua dimensão social, e seus reflexos no ambiente urbano e rural com acesso a cidades sustentáveis ganharam inúmeras discussões internacionais importando na confecção de importantes instrumentos internacionais de proteção, a exemplo da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos; da Agenda Habitat I (1976); da Agenda Habitat II, proveniente de Conferência promovida pela ONU em Istambul na Turquia em 1996; e da Agenda Habitat III – Declaração de Quito realizada em 2016 sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos.

Em âmbito nacional, o Direito a Moradia também alcançou progressiva proteção legal, culminando na previsão expressa de sua qualidade de direito fundamental social pela Emenda Constitucional nº 26/00.

Vale dizer que diversos mecanismos de regularização fundiária com o objetivo de assegurar o direito a moradia também foram criados ao longo de todo este processo, sendo diversos e por isso impraticável de serem tratados em um único estudo.

O recorte objeto do estudo consiste em avaliar se a Usucapião Extrajudicial, criada pelo Código de Processo Civil de 2015, pode representar um

instrumento de facilitação do acesso ao Direito de Moradia e, conseqüentemente uma ferramenta de regularização fundiária e ampliação do acesso a uma cidade sustentável.

A efetivação do direito de moradia importa na implementação de uma complexa rede de outros direitos tais como: segurança jurídica da posse, disponibilização de infraestrutura, condições de habitabilidade, acessibilidade, acesso ao emprego, serviços de saúde, educação, identidade e diversidade cultural de determinada população.

Dentre os componentes do Direito de Moradia o requisito da segurança jurídica foi nosso principal objeto de análise, em razão de seu evidente conteúdo econômico e por ser o principal elemento de divisão do ambiente das cidades entre regulares e irregulares.

Analizamos os instrumentos mais comuns de efetivação do direito de moradia em nossa realidade e avaliamos a extensão da segurança jurídica nos institutos do Direito de Posse e no Direito de Propriedade. Observamos que o direito de propriedade contém uma forte segurança jurídica em razão do registro que lhe assegura, oponibilidade contra terceiros, efeitos *erga omnis* e direitos de seqüela.

Assim adentramos ao estudo dos sistemas registrais para entender os efeitos do registro na segurança jurídica da posse, enquanto elemento essencial a implementação do Direito de Moradia.

A partir daí observamos que em confirmação a primeira hipótese levantada que o direito à usucapião é um importante instrumento de efetivação do direito a moradia, pois desde sua origem tem o objetivo de convolar o exercício da posse, mediante algumas circunstâncias, em propriedade.

No que tange em especial à Usucapião Extrajudicial observamos que não se trata de uma nova espécie de usucapião, com requisitos de tempo, modo e exercício da posse.

A Usucapião Extrajudicial é uma nova forma de acesso ao direito de moradia, sem a necessidade de judicialização, sendo possível sua aplicação de

forma ampla à todas as espécies de usucapião.

Dessa forma, podemos confirmar de forma tranquila a primeira hipótese no sentido de que a usucapião extrajudicial é um importante instrumento de regularização do ambiente das cidades, agregando segurança jurídica ao direito de posse.

Em relação a segunda hipótese levantada observamos que a Usucapião Extrajudicial representa efetivamente uma importante inovação com capacidade de ampliar o acesso à justiça com a implementação do direito a moradia, de forma desburocratizada e alternativa.

Isso porque, embora o consenso seja um dos requisitos para utilização do instituto, houve um esforço legislativo para criar mecanismos muito próximos aos disponíveis na via judicial para possibilitar a ampliação dos casos de aplicação.

O requisito do consenso é ampliando de uma forma inteligente, permitindo a notificação destes interessados caso não haja anuência prévia, sendo sua inércia entendida como consentimento.

Há previsão legal permitindo a citação por edital, nas hipóteses em os interessados estiverem em local incerto e não sabido. Ressalta-se que até os dias atuais a citação por edital é um entrave para o prosseguimento das ações nos Juizados Especiais Estaduais.

Outro elemento que corrobora para confirmação da segunda hipótese é que no procedimento de reconhecimento da Usucapião Extrajudicial o juízo de valor emitido pelo Oficial de Registro de Imóveis acerca da ata notarial, planta, memorial descritivo, documentos e testemunhas é muito próximo daquele reservado ao Juiz de Direito nos processos judiciais.

Houve um importante esforço no sentido de garantir meios legais para que a Usucapião Extrajudicial se torne um efetivo mecanismo de ampliação do acesso ao Direito de Moradia agregando ao direito de posse o requisito da segurança jurídica de forma desjudicializada e desburocratizada.

O estudo da temática do direito a moradia e regularização fundiária bastante vasto e necessita de grande um esforço da academia para que novas

soluções possam emergir no sentido de evitar novos incidentes de violação de direitos e contribuir para formação de uma cidade sustentável. Propomos a integração da sustentabilidade enquanto novo elemento e princípio integrador dessas modalidades de regularização. Esta ampliação trará diversas discussões e pode interferir nas soluções de conflitos em pesquisas bem como em políticas públicas de regularização fundiária.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACSELRAD, Henri. **Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro**. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado Santa Cruz do Sul, RS – Brasil - 28 setembro a 01 de outubro 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil - Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. ISBN 978-85-60133-45-1.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia – Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

ARMADA, Charles Alexandre Souza. **Governança global e justiça ambiental face aos desafios da mudança climática planetária**. 2016.

ARRUÑADA, Benito. Organización del registro de la propiedad en países en desarrollo. **Revista de Doctrina y Jurisprudencia Registral**, v. 1, p. 49-77, 2003.

AZEVEDO, Elaine de; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. **Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersetorial**. Saúde e Sociedade, v. 20, p. 715-729, 2011

BAUMGARTEN, Maíra. **Conhecimento e Sustentabilidade**: políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil contemporâneo. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Editora Sulina, 2008,

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21, 15ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014

BAUMAN, Zygmunt. Globalização – **As consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel – Rio de Janeiro: Zahar, 1999. Cit. p. 16.

BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011.

BODNAR. Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885/1262>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 4ª edição. Petrópolis: Vozes, 2015,

BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**. – São Paulo : Saraiva, 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.177 de 12 de maio 2010. Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/5/2010

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei 4.504 - Diário Oficial da União – 30/11/1964. Estatuto da Terra.

BRASIL. Lei 6766/79 – Lei do Parcelamento do Solo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei 19.257/2001 – Estatuto da cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 65/2017.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional** - Revista de Estudos Politécnicos - 2010, Vol VIII, nº 13, 007-018ISSN: 1645-99117.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: LEJUS, 1999.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2ª ed. trad. Raul Polillo. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1969.

CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – 13 ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. Usucapião extrajudicial. 2. ed., rev. e atual. Salvador : editora JusPodivm, 2019.

COSTA, Inês Moreira da. Hidrelétricas do Rio Madeira: **A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento para o Alcance da Sustentabilidade**. 2018. 336f

CRUZ, Paulo Marcio. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

CRUZ, Paulo Marcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. **Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-Modernidade**. Revista Brasileira de Meio Ambiente Digital e Sociedade da Informação, v. 1, n. 2, p. 385-403, 2015.

DE OLIVEIRA, Leandro Dias. Os "Limites do Crescimento" 40 Anos Depois. **Revista Continentes**, n. 1, 2012. p. 77

DA ROCHA FILHO, Almir Porto. Usucapião. **Revista de Ciência Política**, v. 28, n. 1, p. 47-88, 1985.

DIDIER JR, FREDIE; ZANETI JR, HERMES. **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2017.

DINIZ, Eliezer Martins – **Os resultados da Rio+10** - Revista do Departamento de Geografia da USP, 15-2002.

ECHEVERRIA, Ruben G. **Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe**. 2000. Disponível em: < http://red-ler.org/reducir_pobreza_rural.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos** – 2ª ed. rev. ampl. e atual – Salvador/BA: Juspodivm, 2016. p. 1147. FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Características do Direito urbanístico (Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil)** — Revista Jurídica do Uniaxará, v. 5, n. 05, 2001.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERRER, Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. 2013, p. 350-351. Disponível em <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. Belo Horizonte: editora, 2012.

FROEHLICH, Cristiane. Sustentabilidade: dimensões e métodos de mensuração de resultados. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 3, n. 2, 2014.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A BUSCA POR UMA ECONOMIA AMBIENTAL: a ligação entre o meio ambiente e o direito econômico**. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia. (Org.). GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE. 1ed.Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, p. 7-27

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Debates sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**. 1. ed. Itajaí - SC: UNIVALI, 2015. v. 1. 325p.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; PETERS, C. B. **Análise do princípio da sustentabilidade**. Revista de Iniciação Científica UNIVALI, v. 2, p. 149-165, 2011.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde a teoria do decrescimento**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n. 25, p.133-153, Janeiro/Abril de 2016. Disponível em . Acessado em 9 de julho de 2019.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Uma nova perspectiva para o Direito Ambiental: o direito ao ambiente como direito fundamental da pessoa humana. Interesse Público** (Impresso), v. 18, p. 95-110, 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira (Orgs). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Livro Eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí UNIVALI, 2014.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira **Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar**. In: REAL FERRER, Gabriel (Coord.). Governança transnacional e sustentabilidade. Umuarama: Universidade Paranaense – UNIPAR, 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira **Governança ambiental global como critério regulador e garantidor da justiça ambiental. Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 01-17, jul-dez 2016.IANNI, Octavio. Ditadura e Agricultura. **O Desenvolvimento do Capitalismo na Amazônia (1964-1978)**. Rio de Janeiro, 2a. Edição, Civilização Brasileira, 1986. citado por CUNHA, Elton Alves da. A recente ocupação: migração e territorialização em Rondônia. In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015, Florianópolis/SC. p. 06. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434397453_ARQUIVO_AREC ENTEOCUPACAO-editado.pdf> Acesso em: 22 fev. 2017.

GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. **Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas**. Cadernos Ebape.

BR, v. 10, n. 3, 2012.

LATOUCHE, Serge. **Hecho para tirar**. La irracionalidade de la obsolescência programada. Tradução Roda Bertran Alcázar. Barcelona: Ediciones Octaedro, 2014.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental. Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Efuado Frias – São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. A Construção do direito à moradia no Brasi: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014. MARTÍN

MATEO, Ramón. **Tratado de derecho ambiental: recursos naturales**. Madrid: Trivium, 1997. v. 3.

MASTRODI, Josué; DOS SANTOS ALVES, Ederson. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 1, p. 27-49, 2017.

MATTA. Caroline Rodrigues da. SCHMIDT. Elisabeth Brandão. **O paradigma da sustentabilidade: o que pensam pesquisadores em educação ambiental sobre as sociedades sustentáveis?** 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

JARDIM, Mônica. **A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria–reflexos nos efeitos registais**. DIREITO, p. 287, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz, MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. 3ª ed. rev. atual. Revista dos Tribunais. São Paulo 2016.

MORAIS, Fabíola Vianna. **Usucapião no Direito Romano**. Revista brasileira de Direito Comparado n. 27. Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro - Rio de Janeiro 2005.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**: tradução de Edgard de Assis Carvalho, Mariza Parassi Vosco – Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2013.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. 6ª edição. Sulina, Porto Alegre: Sulina, 2011.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil, vol. 4: Direito das Coisas** – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NEVES, Lafaita Santos. **Sustentabilidade: anais de textos selecionados do 5º**

seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011.

NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmaria e apossamento de terras no Brasil colônia.** *Revista Economia*, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática.** 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018.

PASOLD, Cesar Luiz (Coord.). **Primeiros Ensaio de Teoria do Estado e da Constituição.** Curitiba: Juruá, 2010.

PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible.** México: Miguel Angel Porruá, 2010. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual.** Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual.** Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões, et COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. **Função Social – Uso do solo e construção de sustentabilidades.** Revista Interesse Público. Editora Fórum n. 74 v. 14. 2012. Belo Horizonte.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Sobre o Projeto do Milênio e Objetivos de desenvolvimento do Milênio. Disponível em < <http://www.un.org/millenniumgoals/> > Acessado em 24/06/2018.

RABÊLO, RAFAEL DEL-FRARO. **Registro de imóveis e fé pública registral no Brasil.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte 2018.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. **As corregedorias, os instrumentos Extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva.** *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social : edição especial: recomendação de Aracaju*, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília : CNMP, 2019. ISSN 2525-5800.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** *Revista Direito e democracia / Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas.* – Canoas: Ed. ULBRA, 2000. Semestral 1. Direito-periódico. I. Universidade Luterana do Brasil - Ciências Jurídicas.

SILVA, José Afonso – **Comentário Contextual à Constituição – 3ª edição .** São Paulo 2006 – Malheiros Editores.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 4 : direito das coisas** – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 72, p. 201, 2012

VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento: Contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “Direito da Sustentabilidade”**. 2012.

VIEIRA, Ricardo Stanziola; LIMA, Roberta Oliveira. **Justiça ambiental e a violação dos direitos humanos socioambientais: desafios da sustentabilidade na era do desenvolvimento**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; REI, Fernando Cardozo Fernandes; GARCEZ, Gabriela Soldano (Editores). Direitos humanos e meio ambiente. Barueri, SP: Manole, 2017.

VEIGA, José Eli da. **O âmago da sustentabilidade**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 7-23, 2014. DOI: 10.1590/S0103-40142014000300002.