

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**ANDRÉ MICAEL SCHWINGEL**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB O VIÉS JURÍDICO DA  
USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E REURB  
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2023

**ANDRÉ MICAEL SCHWINGEL**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB O VIÉS JURÍDICO DA  
USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E REURB  
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRABALHO DE CURSO**

Trabalho de Curso apresentado às  
Faculdades Integradas Machado de  
Assis, como requisito parcial para  
avaliação do Componente Curricular do  
Curso de Direito.

Orientador: Prof. Ms. Roberto Pozzebon

Santa Rosa  
2023

ANDRÉ MICAEL SCHWINGEL

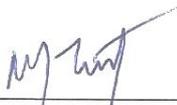
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB O VIÉS JURÍDICO DA  
USUCAPIÃO JUDICIAL, EXTRAJUDICIAL E LEI FEDERAL REURB NO ESTADO  
DO RIO GRANDE DO SUL  
TRABALHO DE CURSO

Monografia apresentada às Faculdades  
Integradas Machado de Assis, como  
requisito parcial para obtenção do Título de  
Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Roberto Pozzebon – Orientador(a)



Prof. Ms. Niki Frantz



Prof. Ms Rosmeri Radke

Santa Rosa, 10 de julho de 2023.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico à minha família, em especial à minha mãe Noceli Elsa Schwingel, e meus irmãos, à minha sogra Rosani e sogro Nelson, por toda ajuda, incentivo e suporte que sempre me forneceram em todas as etapas da minha vida e, especialmente, durante a jornada acadêmica.

Aos meus amigos e nobres colegas de curso Aline, Gabriele, Lucas e Nádia, pelos momentos de descontração, risadas e companheirismo, mas principalmente pelos desafios superados juntos e por toda nossa parceria e amizade, amizade essa que irei levar para à vida toda.

Aos professores, e em especial ao orientador Roberto Pozzebon, um exemplo de pessoa a ser seguido, amizade essa que também pretendo levar para vida. Pela paciência, dedicação e ensinamentos que foram fundamentais para a construção deste trabalho.

À FEMA que me acolheu durante essa jornada acadêmica, pelos recursos, oportunidades e ambiente de aprendizagem que me proporcionou.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador, pela paciência, suporte e orientação durante o processo de elaboração do TC.

À minha família e amigos, por todo o apoio emocional, incentivo e paciência durante a jornada acadêmica. Bem como a Deus, por conceder saúde, sabedoria e força para superar os desafios quando pensei em desistir de alcançar os objetivos.

À esposa companheira e colega de turma Aline, por todo apoio que me deu nessa jornada acadêmica, sem ela não seria possível concluir essa etapa da minha vida.

À minha sogra Rosani que me incentivou a iniciar ingressar nesse universo acadêmico e me possibilitou cursar os 5 anos de formação.

“Horrorizais-vos por querermos suprimir a propriedade privada. Mas na vossa sociedade existente, a propriedade privada está suprimida para nove décimos dos seus membros; ela existe precisamente pelo facto de não existir para nove décimos”.

(Karl Marx e Friedrich Engels, Manifesto do Partido Comunista).

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEIS - Área Especial de interesse Social

APP - Áreas de Preservação Permanente

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAP - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CC - Código Civil

CPC - Código de Processo Civil

CRF - Certidão de regularização fundiária

DERER - Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

FCP - Fundação da Casa Popular

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensão

NUI - Núcleo Urbano Informal

p. – página

PERF - Programa Estadual de Regularização Fundiária

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PPP - Parques Proletários Provisórios

REURB – Regularização urbana

RS - Rio Grande do Sul

s.p. – sem página

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SOP - Secretaria de Obras e Habitação

## RESUMO

Este trabalho trata da regularização fundiária urbana sob o viés jurídico da usucapião extrajudicial e da Lei Federal n. 13.465, de 2017, que introduziu a REURB – Regularização urbana, no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, considerou-se a legislação que trata desse tema, bem como autores que o discutem, partindo do universo nacional, para então, focar no RS. A questão problema é: Quais as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS? E o objetivo é levando em conta a usucapião e o REURB, investigar as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS, verificando qual é o instrumento mais indicado para regularização de imóveis urbanos no RS. A justificativa desta pesquisa é contribuir não só com o meio acadêmico, ou à instituição FEMA, mas também com a sociedade como um todo, ao promover uma discussão com base em conhecimento legal, oportunizando a maior familiarização com a usucapião e suas formas previstas na legislação, inclusive de forma extrajudicial, agregando assim, conhecimentos sobre a procedimentalidade do instituto da usucapião extrajudicial e sua contribuição para o ordenamento jurídico. Em se tratando da metodologia utilizada, trata-se de um estudo de natureza teórico-empírica, com tratamento qualitativo dos dados, considerando os objetivos propostos, a pesquisa é exploratória, com finalidade descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias da documentação indireta, como publicações físicas e virtuais sobre o tema, além das leis e jurisprudências relacionadas com o assunto em estudo. Os dados obtidos são analisados e interpretados através do método hipotético-dedutivo, organizados em tópicos que facilitam a organização dos conteúdos, contribuindo para a compreensão do assunto. Após a introdução, apresenta-se um capítulo que aborda regularização de áreas ocupadas no Estado do RS. Já o outro capítulo traz os ordenamentos jurídicos: possibilidades de regularização x a celeridade e eficiência no processo com os instrumentos jurídicos pesquisados na regularização. A partir da pesquisa realizada evidenciou-se que a regularização fundiária é um processo que deve contar com a participação de todos os entes públicos, afinal, é uma possibilidade de efetivar e promover o direito à moradia digna, garantida pela Constituição brasileira. No que se refere a usucapião e REURB foi possível constatar que as peculiaridades do caso concreto é que definem qual destes instrumentos é mais adequado para realizar a regularização.

**Palavras-chave:** Moradia – Ocupação irregular – Regularização fundiária.

## ABSTRACT

This work deals with urban land regularization under the legal bias of extrajudicial adverse possession and Federal Law n. 13,465, of 2017, which introduced the REURB – Urban Regularization, in the State of Rio Grande do Sul. For that, the legislation that deals with this subject was considered, as well as authors who discuss it, starting from the national universe, and then focusing on RS. The problem question is: What are the main characteristics and differences between the legal instruments of extrajudicial adverse possession and REURB, for the regularization of urban properties in the State of RS? And the objective is, taking into account adverse possession and the REURB, to investigate the main characteristics and differences between the legal instruments extrajudicial adverse possession and REURB, for the regularization of urban properties in the State of RS, verifying which is the most suitable instrument for the regularization of urban properties in RS. The justification for this research is to contribute not only to the academic environment, or to the FEMA institution, but also to society as a whole, by promoting a discussion based on legal knowledge, providing opportunities for greater familiarization with adverse possession and its forms provided for in legislation, including extrajudicially, thus adding knowledge about the procedurality of the institute of extrajudicial adverse possession and its contribution to the legal system. In terms of the methodology used, this is a study of a theoretical-empirical nature, with qualitative treatment of the data, considering the proposed objectives, the research is exploratory, with a descriptive purpose, through bibliographical research in secondary sources of indirect documentation, such as physical and virtual publications on the subject, in addition to laws and jurisprudence related to the subject under study. The data obtained are analyzed and interpreted through the hypothetical-deductive method, organized into topics that facilitate the organization of contents, contributing to the understanding of the subject. After the introduction, a chapter is presented that addresses the regularization of occupied areas in the State of RS. The other chapter brings the legal systems: possibilities of regularization x the speed and efficiency in the process with the legal instruments researched in the regularization. From the research carried out, it was evident that land regularization is a process that must have the participation of all public entities, after all, it is a possibility to implement and promote the right to decent housing, guaranteed by the Brazilian Constitution. With regard to usucaption and REURB, it was possible to verify that the peculiarities of the concrete case are what define which of these instruments is most suitable to carry out the regularization.

**Keywords:** Housing – Irregular occupation – Land regularization.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 OCUPAÇÕES IRREGULARES X DIREITO A MORADIA .....</b>	<b>13</b>
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE OCUPAÇÕES IRREGULARES.....	13
1.2 DIREITO À MORADIA DIGNA COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL .....	20
1.3 IMPACTOS DA OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREAS URBANAS .....	27
<b>2 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>34</b>
2.1 REGULARIZAÇÃO PELA USUCAPIÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL .....	34
2.2 REGULARIZAÇÃO PELA LEI FEDERAL Nº 13.465, de 2017 (REURB) .....	50
2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RS.....	56
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o tema da regularização de imóveis urbanos no Estado do Rio Grande do Sul (RS). A temática delimita-se no estudo da usucapião extrajudicial e da Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB) e seus instrumentos de efetivação, nos casos de ocupação irregular de imóveis urbanos e loteamentos de interesse social.

A qualidade de vida das pessoas tem ligação direta com o ambiente em que o indivíduo vive. No Brasil, é muito comum a existência de moradias e, até comunidades inteiras, em situação irregular, e isso ocorre por inúmeros motivos. Inclusive, para muitos, a ocupação irregular se mostra como a única alternativa em termos de moradia para si e sua família.

A legislação pátria oferece algumas possibilidades de regularização de imóveis urbanos, de forma que, neste contexto, surge a questão problema norteadora deste estudo, que é: Quais as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS?

Para tanto, consideram-se duas hipóteses. A primeira é de que o Estado e o ordenamento jurídico dispõem de legislação e instrumentos jurídicos que possibilitam a regularização na esfera extrajudicial e judicial de forma eficaz. Já a segunda hipótese é que o Estado e o ordenamento jurídico não preveem instrumentos jurídicos para permitir a regularização fundiária de forma eficaz no Estado do RS.

O objetivo geral é investigar as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS, verificando qual é o instrumento mais indicado. Sendo que especificamente se busca pesquisar a origem histórica da usucapião e suas modalidades; assim como, os vieses da Lei Federal n. 13.465, de 2017 (REURB), de modo a analisar, por meio da análise jurídica, qual(is) o(s) procedimento(s) mais céleres e eficientes no processo de regularização fundiária no estado do RS.

O recurso da usucapião para regularizar propriedade imóvel em loteamento urbano irregular é uma ferramenta prática e eficaz na busca do reconhecimento da

área e seu fim social, sendo que sua forma extrajudicial representa um marco jurídico de avanço legislativo, pois gera maior eficiência, agilidade e segurança jurídica, afinal, nesse caso o processo é realizado por um oficial registrador no registro de imóveis, atendendo todos os requisitos necessários.

Para aqueles casos nos quais não é possível realizar a regularização da propriedade por meio da usucapião, existe a possibilidade de enquadramento na lei federal REURB, que se destina exclusivamente às organizações da sociedade civil com interesse público, ou que tenham como finalidade atividade relacionadas com o desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana.

Assim, diante do exposto, o tema ora proposto apresenta extrema relevância acadêmica, científica e, sobretudo, social, mostrando-se esclarecedor ao discutir os principais aspectos que permeiam os processos dos instrumentos legais para a regularização de imóveis urbanos.

A finalidade da presente pesquisa é contribuir não só com o meio acadêmico, ou à instituição FEMA, mas também com a sociedade como um todo, ao promover uma discussão com base em conhecimento legal, oportunizando a maior familiarização com a usucapião e suas formas previstas na legislação, inclusive de forma extrajudicial, agregando assim, conhecimentos sobre a procedimentalidade do instituto da usucapião extrajudicial e sua contribuição para o ordenamento Jurídico.

Para tanto se apresenta um estudo de natureza teórico, com tratamento qualitativo dos dados. Os objetivos propostos indicam uma pesquisa exploratória, com finalidade descritiva, já que se investigam os aspectos e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB. Para isso, foram utilizados estudos por meio de pesquisa bibliográfica com base em publicações físicas e virtuais sobre o tema, o que representa o uso de fontes secundárias da documentação indireta. Também se fez uso de leis e jurisprudências relacionadas com o assunto em estudo.

Dentre os autores que forneceram embasamento teórico ao presente estudo, destacam-se Ermínia Maricato (1997), Rafael Lessa V. de Sá Menezes (2017), Aduino Lucio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Samuel Thomas Jaenisch (2017), André de Carvalho Ramos (2018), Bernardo Gonçalves Fernandes (2020), Rachel Coutinho Marques da Silva (2022), dentre outros.

Os dados obtidos foram analisados e interpretados através do método hipotético-dedutivo. Os resultados da pesquisa estão apresentados de forma esquematizada e organizada em dois capítulos.

No primeiro capítulo se trata inicialmente dos aspectos históricos envolvidos nas ocupações irregulares, adentrando no direito à moradia digna como sendo um mínimo existencial, garantido pela Constituição Federal de 1988, e encerrando com os impactos que essa forma de ocupação causa. Já no segundo capítulo são abordadas as possibilidades legais para a regularização de áreas urbanas, com ênfase na Lei Federal n. 13.465/2017 (REURB) e na usucapião extrajudicial, avaliando a celeridade e a eficiência destes processos.

## 1 OCUPAÇÕES IRREGULARES X DIREITO A MORADIA

Esta primeira parte da pesquisa, tem por finalidade apresentar aspectos pertinentes as questões históricas relacionadas com a evolução da moradia no Brasil e as ocupações irregulares, urbanas, com finalidade de residir, considerando para tanto, a condição de que a moradia digna é um direito constitucional.

Em seguida, abordam-se os impactos que esse tipo de ocupação causa, com o objetivo de proporcionar ao leitor uma melhor compreensão e também, servir de base para este estudo.

### 1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE OCUPAÇÕES IRREGULARES

Ao longo da História da humanidade, a necessidade de um lugar para o homem se abrigar, fez parte do esforço para sobreviver. Inicialmente restringiam-se à ocupação de cavernas e troncos de árvores. Posteriormente, com o uso de ferramentas, mesmo que rústicas, passou a “[...] improvisar/construir sua própria ‘moradia’ com materiais disponíveis localmente.” (D’ÁVILA, 2004, p.32). A evolução na construção da habitação está diretamente ligada ao progresso da sociedade, pois como Maria da Conceição Gonçalves et al. destacam “A moradia é uma das necessidades básicas à reprodução social e à força de trabalho.” (GONÇALVES et al., 2007, p. 177). E estes autores, seguem mencionando que:

[...] historicamente, as diferentes formas de expressão da questão da moradia, tais como, o déficit de construções, as habitações subnormais, a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época. (GONÇALVES et al., 2004, p. 177).

Conforme a Cartilha de Orientação para o uso de instrumentos de Regulamentação Fundiária o Rio Grande Do Sul, “O Brasil convive, na atualidade, com dois grandes problemas: a falta de uma adequada urbanização na maioria das cidades e a falta de titulação da propriedade imobiliária”. (NASCIMENTO et al., 2016, p. 4). No entanto, este não é um problema recente. A autora Ermínia Maricato expressa que no Brasil, durante o período colonial, não havia uma rede de cidades, mas alguns grandes polos que concentravam as atividades burocráticas ligadas à

administração (MARICATO, 1997). Essa fase define-se bem na frase “Esplendor rural e a miséria urbana”. A Igreja Católica era de uma importância notável onde aparecia nos núcleos urbanos. Não havia normas urbanísticas para as cidades brasileiras e somente as cidades mais importantes tinham algum calçamento nas ruas, o saneamento básico também nunca foi preocupação da Coroa Portuguesa.

A mesma autora salienta que em 1808, com o desembarque da família real e acompanhantes, a história começa a mudar: aberturas de portos, produção industrial liberada, instituições de ensino superior fundadas dentre outras melhorias e liberações propiciou a passagem de colônia para país independente (MARICATO, 1997).

Apesar dessa passagem a Constituição brasileira evidencia a permanência da elite como dona do poder e a conseqüente inviabilização das utopias de igualdade, liberdade e fraternidade. A criação da Guarda Nacional, ampliará ainda mais o poder dos grandes produtores rurais, que passaram a ser chamados de “coronéis”, tendo praticamente poder de vida e morte sobre a população. As disputas políticas que se estenderam por todo o Império, culminando com a Lei de Terras, a abolição da escravidão e a proclamação da República (MARICATO, 1997). As resistências às mudanças foram muito expressivas, e estas resultaram de acordos que buscavam acomodar interesses dominantes novos e antigos.

Seria absolutamente impossível entender a cidade colonial ou imperial, sem o trabalho escravo: eliminavam os dejetos, abasteciam as casas de água, transportavam mercadorias e pessoas dentre muitas outras funções. Foi só em 1850 que uma nova lei passou a ser cumprida, apesar das resistências. Não por coincidência, uma semana separa essa lei e outra que tratava da propriedade da terra. Esta continua sendo um privilégio das parcelas mais ricas, que podiam adquiri-la. A concessão de terras era feita mediante a uma cláusula que permitia retorno à Coroa (MARICATO, 1997).

Desde 1853 o Governo Imperial, na tentativa de conter o aumento de habitações coletivas, passou a estimular a iniciativa particular para edificar habitações higiênicas destinadas as classes pobres, oferecendo como incentivo, a concessão de alguns benefícios (RIBEIRO; PECHMAN, 1983). Sobre esta situação, os autores Ivo Dickmann e Ivano Dickmann esclarecem que:

A industrialização brasileira acompanhada pela urbanização do país confirmou a hipótese de que a autoconstrução se generalizaria nas cidades brasileiras e reforçaria a exclusão da classe trabalhadora do mercado formal de terras e de moradias urbanas. Esta forma de ocupação do espaço urbano passou a ser uma condição necessária para a acumulação capitalista no Brasil, ao incluir como sua componente interna a fragilização do trabalho assalariado, num momento de formação e expansão da classe trabalhadora e do mercado de trabalho. (DICKMANN; DICKMANN, 2015, p. 232).

Conforme Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Robert Moses Pechman, com a intensificação da imigração, a situação da moradia piora de forma expressiva. E é neste contexto, que, favorecida por essas condições, que surgiu em 1895, a Favela da Providência, a qual seria a primeira de várias outras que passaram a ocupar as áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil na época (RIBEIRO; PECHMANN, 1983). Já Rachel Coutinho Marques da Silva relata que a formação de uma favela em 1897, no Rio de Janeiro, quando

[...] os veteranos da Guerra de Canudos ergueram seus barracos à espera das residências prometidas pelo governo republicano. Com a remoção de cerca de 500 cortiços e moradias de baixa renda na área central do Rio de Janeiro para a abertura da Avenida Central (hoje Avenida Rio Branco), fruto do Plano Pereira Passos (1902-1906), muitos dos desabrigados ali se alojaram. (SILVA, 2022, p. 50).

De acordo com Ribeiro e Pechman, ao se verificar o surgimento de favelas em um período significativamente remoto, indica que esse problema está presente nas cidades desde o processo de transformação industrial. Assim como no caso das habitações coletivas, as favelas passaram a representar um inconveniente para as autoridades quando os dilemas presentes nestes espaços, ultrapassaram suas fronteiras, alcançando as áreas nobres das cidades (RIBEIRO; PECHMAN, 1983).

Foi sob o domínio absoluto do café que o crescimento urbano-industrial se inicia, gerando uma sociedade mais diversificada, com o aparecimento da classe média, formada por profissionais liberais, jornalistas, militares (MARICATO, 1997).

A primeira experiência de habitação social construída pelo poder público: o conjunto conhecido como Vila Operária, com 120 unidades, erguido, em 1908, na recém-aberta Avenida Salvador de Sá e destinado, em parte, aos moradores removidos de suas casas para a abertura da Avenida Central. (SILVA, 2022, p. 50).

Referindo Maricato novamente, no final do século XIX, 80% dos trabalhadores brasileiros estavam no campo, 13% no setor de serviços (a maior parte em empregos domésticos) e 7% na indústria, o que dá uma dimensão de como o setor rural ainda era dominante (MARICATO, 1997). Mas a indústria nascente aos poucos se expande, e as cidades não são mais apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras, culturais. Elas começam a ser também o local da produção. Neste sentido, Menezes cita a cidade de São Paulo como exemplo, destacando que:

As classes trabalhadoras eram excluídas primeiramente pelas leis de mercado, uma vez que não possuíam recursos para a aquisição de terras e moradias nas regiões centrais. Tal exclusão se consolidava com uma legislação urbanística que impunha padrões e regras de ocupação com a finalidade de garantir o padrão de vida dos grupos formuladores da lei. Os espaços que “sobravam” é que acabavam sendo ocupados por populações de baixa renda. (MENEZES, 2017, p. 59).

A mentalidade republicana, aspirando refletir uma nova ordem e novos tempos, procurou construir uma fachada urbana para legitimar perante os países capitalistas centrais através de valores como ordem, civilização, estabilidade. Era preciso apagar os resquícios escravistas do passado recente. O rápido crescimento populacional urbano sem o acompanhamento de serviços de saneamento foi a causa de epidemias, como cólera e febre amarela, que tomaram conta da cidade. Conforme explicam Ribeiro e Pechman, em função dessa condição o Estado criou a Inspetoria Geral de Higiene, em 1890, que assumiu a responsabilidade pelo saneamento das localidades e habitações, passando também a legislar sobre a questão. A partir deste período, foram criadas políticas de saúde pública que possibilitavam a intervenção estatal sobre as normas do espaço urbano (RIBEIRO; PECHMAN, 1983).

Por ocasião da campanha da vacinação e saneamento do Rio, a população se revoltou e se preparou com paus e pedras para enfrentar as forças do governo. O saneamento tinha como objetivo, além das medidas propriamente higienistas, afastar das áreas centrais os pobres, mendigos e negros, juntamente com seu estilo de vida (MARICATO, 1997). Complementando esta situação, Ribeiro e Pechman explicam que:

A possibilidade latente de eclosão de um conflito social — que acabaria se dando em 1904 com a Revolta da Vacina, quando quase cai o Governo Rodrigues Alves — originado na falta de moradia e nas más condições de vida em geral, permitiria, apesar de fortes interesses em contrário, a permanência da presença dos cortiços no centro da cidade. (RIBEIRO; PECHMAN, 1983, s.p.).

Inaugura-se assim o urbanismo que iria se consolidar durante todo o século XX no Brasil: a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a consequente segregação e diferenciação acentuada na ocupação dos equipamentos urbanos. Se na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas (MARICATO, 1997). Como Menezes afirma “A ocupação urbana aprofundaria, ao longo do século XX, o padrão de periferização e informalidade.” (MENEZES, 2017, p. 65).

Muitos historiadores consideram 1930 a data do início mais efetivo do processo de urbanização-industrialização no Brasil. De fato, com a Revolução de 30, uma mudança política fundamental dá ao processo de industrialização a clara primazia na condução da economia brasileira. Finalmente a burguesia agrário-exportadora perde sua hegemonia. O Estado interfere decisivamente na promoção da industrialização por meio da produção da infraestrutura (aço, petróleo, rodovias, etc.) e de subsídios ao capital industrial e ao desenvolvimento do mercado interno.

Silva informa que as primeiras experiências de habitação popular como princípio da política nacional de habitação se deu na década de 1930, por meio da produção das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), isso em âmbito federal. Já no âmbito municipal, foram os Parques Proletários Provisórios (PPP), em 1942. E, em 1946, foi criado o primeiro órgão federal voltado à habitação social, a Fundação da Casa Popular (FCP) (SILVA, 2022).

Ainda antes disso, durante o início do século XX, entre 1910 e 1914, surgiu a primeira experiência estatal no Distrito Federal, e se referia a construção de três vilas operárias, sendo que de fato, somente uma foi construída, em 1913, conforme Silva explica, era “[...] a Orsina da Fonseca, localizada entre a Gávea e o Jardim Botânico. A vila Marechal Hermes ficou inacabada e a terceira, prevista para o bairro de Manguinhos, ficou apenas no projeto.” (SILVA, 2022, p. 51). O mesmo autor, complementa o levantamento sobre habitação popular no Brasil, relatando que

Os primeiros conjuntos habitacionais promovidos pelo setor privado, ainda que por meio de políticas públicas, surgiram no início dos anos de 1930, quando o governo federal permitiu que as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) utilizassem os recursos provenientes dos fundos de pensão de seus associados para a construção de casas para seus membros. Naquela época, ainda não havia um sistema centralizado de aposentadoria. (SILVA, 2022, p. 51-52).

Mesmo a habitação tendo um papel altamente relevante em termos sociais, frequentemente é abordada como uma questão meramente numérica, indicando a quantidade de edificações faltosas, de forma unitária, sem levar em consideração toda a gama de aspectos envolvidos, tais como: “[...] redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e os serviços urbanos coletivos (educação, saúde, abastecimento transporte coletivo, coleta de lixo).” (TAVARES, 2004, s.p.). Corroborando com esse entendimento, Maria Fernanda Lemos afirma:

Um dos maiores desafios da expansão urbana é o fato de ela ocorrer por meio da reprodução de um modelo insustentável de urbanização, característico principalmente dos grandes centros urbanos de países em desenvolvimento. Esse modelo se caracteriza por consumo excessivo de energia e recursos naturais; segregação sócio espacial; desconexão com áreas naturais e rurais do entorno; concentração da pobreza; crescimento de áreas informais e precárias; ocupação de áreas de risco; altas densidades construídas com baixa qualidade ambiental, em concomitância com vastas periferias espraiadas e desestruturadas; ineficiência e injustiça na distribuição de infraestruturas de saneamento, transporte e outros serviços públicos; e uma geometria urbana inadequada ao clima. (LEMOS, 2022, p. 128).

Os processos de industrialização, que se destacaram ao longo dos anos de 1950 e 1960, impulsionaram a urbanização e o desenvolvimento econômico no Brasil. Porém, como Rachel Soihet salienta “A aceleração da urbanização provocou um progressivo movimento das populações pobres para as capitais, onde procuravam se estabelecer nas áreas centrais, próximo ao mercado de trabalho.” (SOIHET, 2004, p.428). O que repercutiu no aumento das ocupações irregulares nas áreas urbanas, marcadas pela ausência de políticas sociais adequadas, implicando em desequilíbrio e desigualdade sociais. Sobre este aspecto, Marisol Brito Doerr informa que “No caso do Brasil, no período anterior ao golpe de Estado, entre 1950 e 1960, o número de habitantes de favelas praticamente dobrou-se.” (DOERR, 2017, p. 166).

Endyra de Oliveira Russo explica que “Com os militares, a partir de 1964, as políticas urbanas (habitação e saneamento) passaram a ser centralizadas no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1966 para coordenar o então instituído Sistema Financeiro de Habitação (SFH).” (RUSSO, 2017, p. 59).

Observa-se que não é recente a situação da moradia legalizada, dotada da infraestrutura necessária, ser o endereço daqueles que possuem maior poder aquisitivo, em função de seu alto custo; enquanto que, para a população mais pobre e de menor renda, restam às ocupações irregulares, onde há ausência dos serviços básicos essenciais. Em se tratando dos motivadores para essa expressiva quantidade de assentamentos urbanos irregulares, Edésio Fernandes comenta que:

Esses fatores têm diretamente a ver com a maneira excludente como os governos, sobretudo na esfera municipal, têm organizado seus territórios e formulado políticas habitacionais e políticas urbanas sempre dissociada da estrutura fundiária. De modo geral, não há nas cidades brasileiras política de ordenamento territorial que criem condições adequadas de acesso regular ao solo urbano com serviços e equipamentos para grande parte da população. As leis urbanísticas são na sua maioria elitistas e tecnocráticas, especialmente na esfera municipal, determinando valores absurdos de preços de terrenos e construções, e não reservando espaço para os pobres nas áreas centrais dotadas de infra-estrutura e serviços. Isso tem sido agravado pela concentração desigual de serviços e equipamentos em poucas áreas das cidades (FERNANDES, 2010, p. 34-35).

Dessa forma, para as famílias de baixa renda que geralmente são excluídas dos sistemas de crédito, o que não permite a aquisição de um imóvel pronto e legalizado, a informalidade passa a ser a única opção de moradia. Com isso, as invasões de espaços, muitas vezes inadequados, para construção de edificações com fim de moradia, acabam sendo a alternativa dessa parte da população. Essas ocupações irregulares têm como característica a precariedade e/ou ausência dos mecanismos que competem ao Estado, e que são capazes de garantir segurança jurídica, sobretudo no que se refere à posse. Essa situação é apresentada por Cristiane Cardoso; Antônio José Teixeira Guerra e Michele Souza da Silva que destacam:

A qualidade ambiental, dentro de um modelo capitalista, está restrita aos que podem pagar por ela, enquanto para os mais pobres só resta viver em condições insalubres, suscetíveis aos riscos que podem correr diante da ocorrência de eventos naturais e/ou provocados pela ação humana. (CARDOSO; GUERRA; SILVA, 2020, p. 14-15).

Assim, conforme Rosiane Time Pechutto Futata, uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, restando à população mais pobre “[...] a possibilidade de inserir-se no espaço da cidade por meio da ocupação irregular de terrenos ociosos - públicos ou privados - que, em grande parte, incluem as áreas ambientalmente frágeis.” (FUTATA, 2011, p.14).

Com base no exposto até aqui, se evidencia uma relação direta entre a história do desenvolvimento do Brasil e os problemas de moradias, que, sobretudo, são impactados e influenciados pelas políticas públicas e ações governamentais voltadas para este segmento.

## 1.2 DIREITO À MORADIA DIGNA COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL

Ter um endereço, uma residência, um lar, referem-se a um mesmo direito: o de moradia. E por moradia, não se entende qualquer espaço onde o cidadão “more”, mas sim, um lugar que lhe permita viver de modo digno. Afinal, e infelizmente, tem-se milhares de moradores de rua, e este está longe de ser um local digno para residir.

O direito à moradia tem ampla previsão normativa nacional e internacional, representando um direito social (MENEZES, 2017). De acordo com a Constituição Federal de 1988, a moradia é um direito social, e como tal, deve alcançar a todo o cidadão, devendo ser garantido pelo Estado (SOUZA, 2008).

Dentre os diferentes tipos de direitos garantidos pela Constituição brasileira, os direitos sociais, que, de acordo com Pedro Lenza, pertencem à segunda geração dos direitos, e se mostram como prestações positivas, de aplicação imediata, que devem ser implementadas pelo Estado Social de Direito, de forma a efetivar a concepção de uma isonomia substancial e social voltada para condições de vida adequadas. E salienta que “[...] podem ser implementados, no caso de omissão legislativa, pelas técnicas de controle, quais sejam, o mandado de injunção ou a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.” (LENZA, 2020, p. 868).

Sobre os direitos humanos de segunda geração, Menezes comenta que estes:

[...] aparecem historicamente como resposta aos problemas sociais da expansão do capitalismo no século XIX. São eles os direitos sociais, econômicos e culturais, os direitos da igualdade material, os direitos que exigem do Estado prestações aos trabalhadores para evitar que vivam na pobreza e na miséria decorrentes das tendências do capital de absorver as riquezas sociais para sua reprodução e de manter os trabalhadores nos níveis de subsistência. (MENEZES, 2017, p. 46-47).

Com relação aos direitos sociais, Bernardo Gonçalves Fernandes explica que estes têm como origem a crise do Estado Liberal e a consolidação do Estado Social de Direito, que interrompe os modelos formais de igualdade e liberdade, para dar espaço aos meios capazes de reduzir, de fato, as desigualdades econômicas e sociais (FERNANDES, 2020). Sob esta percepção, cabendo mencionar que, os direitos sociais, apresentam:

[...] dimensões dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais propícias ao aferimento da igualdade real, o que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 1999, p. 277).

Dentre as garantias tidas como mínimas necessárias, está a alimentação, a educação, o vestuário e a moradia (FERNANDES, 2020). E Walber de Moura Agra explica o motivo para que se tenha um rol daqueles que devem ser reconhecidos como o mínimo dos direitos fundamentais, sobretudo, os de natureza social, esclarecendo que:

A necessidade da definição do conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, mormente aqueles de natureza social, tem a finalidade de determinar certas prestações que o cidadão tem direito de receber do Estado, tornando sua tutela jurisdicional mais exequível. (AGRA, 2018, p. 341).

O mínimo existencial tem relação direta com o “[...] núcleo duro que, integralmente, não pode ser desprezado pelos órgãos estatais.” (AGRA, 2018, p. 343). De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet “[...] a proteção mais significativa do direito à moradia, no sentido de uma blindagem forte contra medidas interventivas, manifesta-se especialmente [...] no plano da garantia do mínimo existencial.”

(SARLET, 2011, p. 70). Assim, sobre a relação entre o direito a moradia e o mínimo existencial, Fernandes esclarece que, de acordo com a teoria do mínimo existencial,

[...] para que se possa usufruir dos direitos de liberdade (direitos individuais), antes se faz necessária a implementação e garantia de um piso mínimo de direitos. Esses direitos protegidos sobre tal rótulo voltam-se para o atendimento e concretização das necessidades básicas de um ser humano. [...]. (FERNANDES, 2020, p. 892).

Ainda sobre o assunto, André Ramos Tavares destaca que “[...] é preciso assegurar um nível mínimo de vida, compatível com a dignidade humana. Isso inclui o direito [...] à moradia (art. 5º, XXIII) [...]” (TAVARES, 2020, p. 538). E Sarlet complementa, expressando que: “Com efeito, se é certo que o direito à habitação encontra-se conectado com a dignidade da pessoa, também é evidente que não se cuida de qualquer habitação, mas sim, da moradia que atenda aos parâmetros da dignidade da pessoa.” (SARLET, 2011, p. 47).

André de Carvalho Ramos explica que em termos internacionais, a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que possui 30 artigos e explicita o rol de direitos humanos aceitos internacionalmente, prevê no art. XXV, o direito ao mínimo existencial (RAMOS, 2018). E, Menezes explicita que essa Declaração já previa o direito à moradia (MENEZES, 2017).

Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em vigor desde 1976, traz expressamente o direito à moradia no item 1 do art.11:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (PIDESC, 1976).

O PIDESC representa um importante marco na busca pela garantia de direitos econômicos, sociais e culturais. E, apesar de o Brasil ter participado ativamente da sua elaboração, este só passou a vigorar no país em abril de 1992 (RAMOS, 2018).

Interessante o destaque que Menezes apresenta, ao informar que o direito à moradia, expresso no PIDESC, já aparece especificado como “moradia adequada”, o que, segundo o autor, representa “[...] uma qualificação que reconhece que há certos tipos de moradias inadequadas, as quais seriam incompatíveis com a garantia jurídica em questão.” (MENEZES, 2017, p. 38).

Menezes cita uma série de outros Tratados internacionais que também preveem o direito a moradia, tais como, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989; além de outros Diplomas internacionais mais específicos, como a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de 1976, evidenciando com isso, a preocupação mundial com a garantia de moradia (MENEZES, 2017).

O reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, como mencionado por José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti, foi reforçado na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996 na cidade de Istambul. Nesta conferência, os Estados participantes firmaram vários compromissos voltados à promoção da moradia digna, dentre os quais, está a implementação de moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis (SOUZA; CAVALLAZZI; POZZETTI, 2021).

No Brasil, a recepção da figura de um mínimo existencial, assumindo a condição de direito e garantia fundamental, é considerada relativamente recente, e Ingo Wolfgang Sarlet; Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero enfatizam que, apesar do direito a uma existência digna ter sido consagrado no plano do direito constitucional positivo (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018). Conforme explica Fernandes:

No art. 23, IX, da Constituição de 1988 está a previsão do direito à moradia como direito social, fixando a competência comum dos entes da Federação para promoção de programas de construção de moradias e de melhorias das condições de habitação e de saneamento da população. (FERNANDES, 2020, p. 926).

Neste sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco destacam que a Constituição brasileira de 1988 incorporou os direitos sociais, reconhecendo-os como “autênticos direitos fundamentais”. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 847). Dessa forma, passou a defender o direito à moradia digna, expresso enquanto um direito extensivo, isto é, que ultrapassa as quatro paredes, pressupondo uma vida com qualidade em que as necessidades são supridas e respeitadas. Sobre este aspecto, Sérgio Iglesias Nunes de Souza salienta que:

[...] o Estado tem o dever de garantir o direito à moradia, em nível de vida adequado com a condição humana, respeitando os princípios fundamentais da cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, intitulados constitucionalmente. (SOUZA, 2015, p. 269).

A moradia no direito constitucional brasileiro, com base nas Declarações Internacionais, foi reconhecida como direito apresentando como características legais “[...] a universalidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade e a complementaridade.” (SOUZA, 2008, p. 137).

Apesar de a moradia estar literalmente expressa na Constituição Federal brasileira, como um direito, Sarlet; Marinoni e Mitidiero destacam que esse direito “[...] só veio a ser positivado expressamente com a EC 26, de 14.02.2000, transcorridos, pois, doze anos da promulgação da Constituição Federal.” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 688).

Assim, “Cumprir registrar que a EC n. 26/2000 acrescentou o direito social à moradia [...]” (TAVARES, 2020, p. 905). Ou seja, a moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais por meio da Emenda n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, ratificada pelo Estatuto da Cidade em 2001, que consagra a moradia como um direito social. Sobre a Lei n. 10.257/2001, Dyuliana Rodrigues dos Santos afirma que este

[...] é um dispositivo no qual normas regulamentam o que está disposto na Constituição Federal relativamente à política urbana, cuidando para que o uso da propriedade nesse ambiente atenda à necessidade de manter-se saudável para os cidadãos, tanto no sentido de bem-estar individual, quanto no sentido de manter o ambiente saudável e equilibrado. (SANTOS, 2022, p. 41).

O art. 6º do Estatuto da Cidade, tem o teor citado por Nelson Mannrich: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.” (MANNRICH, 2005, p. 5).

Com base nas definições internacionais e na Carta Magna, o Ministério das Cidades reafirma o compromisso com a moradia digna conceituando-a da seguinte forma:

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com situação de propriedade regular, provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação, dentre outros), servida por equipamentos sociais como: escolas, postos de saúde, praças, apoio na segurança pública, etc., que apresente instalações sanitárias adequadas, condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária), dispondo de pelo menos um dormitório para cada dois moradores adultos e por fim, que possibilite a vida com qualidade e o acesso à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, s/p).

Observa-se que “[...] não é por falta de garantia legislativa nacional e internacional que há pessoas em situação de rua, pessoas sem-teto e pessoas vivendo em condições habitacionais inadequadas.” (MENEZES, 2017, p. 45-46).

Porém, Ramos afirma que: “Salta aos olhos que os direitos humanos não se concretizaram para todos os brasileiros no século XXI, muitos sem direitos básicos, como acesso à educação fundamental, saúde de qualidade, moradia, segurança, entre outros.” (RAMOS, 2018, p. 607). E, em se tratando da moradia, essa condição se manifesta por meio de ocupações urbanas desordenadas e irregulares, crescente aumento de favelas e loteamentos clandestinos. Conforme explica Nabil Bonduki:

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. (BONDUKI, 2015, p. 157).

E Crizan Graça de Souza; Geisilane Tavares de Oliveira e Luvanor Graça de Souza expõem que “A crise da moradia no Brasil está agregada ao modelo capitalista concentrador excludente, ou seja, a falta de habitações populares é em decorrência direta dos baixos salários, do desemprego e do subemprego massivo.”

(SOUZA; OLIVEIRA; SOUZA, 2014, p. 4). É em função desse modelo capitalista adotado no Brasil, que se constrói o dinamismo observado nas ocupações urbanas, que “[...] isola a população mais rica e condena a população mais pobre para as áreas menos favorecidas da cidade.” (CARDOSO; GUERRA; SILVA, 2020, p. 14). Ainda com relação a esta situação, Mariana Paz; Renata de Souza Leão e Luiz Estancione comentam que:

Nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, é onde a população trabalhadora de baixa renda vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes, [...] áreas que podem sofrer desmoronamento e vulneráveis do ponto de vista sanitário, como regiões poluídas e áreas de proteção ambiental. (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p. 5).

E isso se dá, mesmo estando claro na legislação que a moradia adequada está relacionada com os aspectos apresentados por Nelson Saule Júnior, que são: adequada privacidade, adequado espaço físico e adequada segurança, incluídos segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação; adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde; e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível, em outras palavras, o direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 1999). E Souza; Oliveira e Souza comentam que a reflexão sobre o direito à moradia:

[...] requer pensar para além do construído, nesta dimensão envolve o plano do vivido, o espaço e o tempo que se apresentam entrelaçados por atividades divididas e circunscritas no habitar, pois enquanto ato social vai desaparecendo, ao mesmo tempo em que, a habitação vai se reduzindo a um mero abrigo. (SOUZA; OLIVEIRA; SOUZA, 2014, p. 7).

Um dos instrumentos constitucionais voltados à promoção do direito à moradia é o usucapião *pro labore* urbano, também chamado de pró-moradia, que será abordado de forma específica no segundo capítulo desta monografia.

No próximo item deste capítulo, abordam-se aspectos relacionados com os impactos que as ocupações indevidas e irregulares causam sobre o meio ambiente e também os riscos que representam para as pessoas que ali residem.

### 1.3 IMPACTOS DA OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREAS URBANAS

O uso desordenado de áreas para a construção de moradias repercute numa série de impactos à natureza daquele local e seu entorno, assim como, riscos para as pessoas que residem nestes espaços. Sobre este aspecto, Paz; Leão e Estancione afirmam que:

No contexto urbano metropolitano brasileiro, os problemas ambientais têm se multiplicado e a sua lenta resolução tem se tornado de conhecimento público pela virulência do seu impacto - aumento desmesurado de enchentes, dificuldades no planejamento urbano e na gestão dos serviços de saneamento básico, interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais e impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população. (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p.2).

A ocupação urbana sem os devidos mecanismos de controle e a infraestrutura mínima necessária, acarreta, de alguma forma, problemas ambientais que podem ser maior ou menor grandeza, e que acabam, conforme destacam os autores Ailson Barbisan et al. “[...] atingindo diretamente a população do entorno e gerando custos nem sempre dimensionados pelo gestor público.” (BARBISAN et al., 2009, p. 173).

Santos enfatiza que o aumento contínuo das áreas consideradas de risco se deve, dentre outros fatores, à urbanização acelerada e mal organizada (SANTOS, 2022). E, Souza; Oliveira e Souza seguem esclarecendo que, com o crescimento descontrolado, as cidades têm

[...] se expandido em áreas destinadas aos equipamentos sociais e áreas de preservação, como: mananciais, várzeas, e encostas íngremes desmatadas do Brasil. Espaços estes que deveriam ser reservados para garantir as condições básicas de vida, ou seja, um verdadeiro abuso ambiental que tem como consequência, as enchentes, geradas pelo assoreamento e dinâmica dos lagos e rios pela impermeabilização do solo, poluição da água e desmatamentos das áreas verdes. (SOUZA; OLIVEIRA; SOUZA, 2014, p. 4).

Essas formas irregulares de moradia têm significativo impacto ambiental, por meio da ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP), contribuindo para o aumento da poluição e a aceleração da degradação do meio ambiente; bem como a ocupação de áreas consideradas de risco, inadequadas para habitação,

consequência do caráter excludente e classista do modelo de urbanização adotado. Dessa forma:

O que era para ser preservado, ao longo dos anos foi se transformando em locais de moradia, de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia e o direito a um ambiente saudável. (RAMALHO; SILVA, 2009, p. 179).

A partir desses dois direitos surge o aparente conflito entre a proteção ambiental e a regularização fundiária de assentamentos consolidados em áreas protegidas.

Há uma grande ameaça aos recursos naturais, principalmente aos recursos hídricos disponíveis nas lagoas, nascentes e rios urbanos, devido à falta de planejamento e de políticas públicas, as quais deveriam proporcionar moradia digna a todas as pessoas. Em muitas regiões há também ausência de uma estrutura administrativa eficiente de fiscalização, acarretando a ocupação das margens de rios e lagoas por loteamentos clandestinos ou irregulares, em áreas urbanas (VARGAS, 2008). E Alvim e Rubio salientam que:

[...] intervir nessa realidade requer a compreensão das múltiplas dimensões que envolvem o meio ambiente, o meio urbano e a sociedade, com vistas a promover o direito à moradia e à recuperação ambiental. Trata-se de reconhecer que a cidade contemporânea é o *locus* privilegiado da vida em sociedade, local de convívio das diferenças, das desigualdades e das incertezas. (ALVIM; RUBIO, 2022, p. 33).

Dentre os efeitos que a ocupação indevida, no entorno dos cursos d'águas, causam, está o assoreamento, que é marcado pelo depósito de areia e outros materiais desprendidos do solo, e que são levados para os rios e lagos, por meio das chuvas e ventos (SCALCO et al., 2013). De acordo com Adriano Vinícius Scalco et al., esse é um fenômeno que “[...] ocorre naturalmente, com ou sem a intervenção do homem. Cabem às matas ciliares servirem de filtro para que este material não se deposite sob a água.” (SCALCO et al., 2013, p. 2718).

De acordo com o expresso por Nathália Melo Juliatti et al., no Brasil, é bastante comum que as ocupações habitacionais sejam feitas sem o devido planejamento, refletindo em impactos nos recursos naturais, principalmente no que se refere aos córregos e florestas, os quais, ao invés de serem preservados, para

garantir o equilíbrio ecológico, como determina a lei, acabam afetados pelo crescimento desordenado de domicílios urbanos (GIULIATTI et al., 2019). Neste sentido, Sara Carolina Soares Guerra Fardin; Henrique Delboni Fardin e Hugo Delboni Fardin ponderam que:

O mesmo êxodo causador de consequências positivas para as indústrias que passavam, inicialmente, por um período de falta de mão de obra, trouxe desequilíbrio para a infraestrutura das cidades, que não estavam preparadas para receber a grande quantidade de pessoas migrantes. Devido à falta de locais previamente preparados e adequados para fixação das novas moradias, passaram a ser ocupadas áreas impróprias, como a calha regular dos rios, áreas com grandes declividades e baixa estabilidade, áreas de mangue, dentre outras. (FARDIN; FARDIN; FARDIN, 2018, p. 854-855).

Muitas destas áreas, atualmente são reconhecidas como APPs, nas quais, em tese, não deveria haver ocupação, contudo, essa não é a realidade constatada em muitas cidades brasileiras. Nestes espaços, que deveria ser protegidos, se encontram construções, que por sua situação irregular e não planejada, são desprovidas das condições mínimas de infraestrutura, como saneamento básico, coleta de lixo, rede de energia; de forma que sua presença implica no comprometimento ambiental, “[...] ocasionam prejuízos para toda a coletividade, [...]” (GIULIATTI et al., 2019, p.145). Conforme Ana Cristina Ramos Alves

[...] os seres humanos, ao se concentrarem num determinado espaço físico, aceleram irreversivelmente os processos de degradação ambiental. A degradação ambiental cresce na proporção que a concentração populacional aumenta, e conseqüentemente as cidades e os problemas ambientais passam a ter entre si uma relação de causa e efeito rígido. (ALVES, 2020, p. 11).

O fato é que as ocupações ilícitas que se instalam nestes espaços afrontam a preservação dos recursos hídricos, ao ameaçarem o esgotamento dos recursos hídricos, o que gera um conflito socioambiental relacionado ao ambiente, a exploração econômica da propriedade privada e o direito à moradia. Neste sentido, Alvim e Rubio esclarecem que:

[...] os padrões construtivos e as formas de ocupação dos assentamentos precários formam mosaicos urbanos indistintos na paisagem extensiva e predominantemente horizontal das periferias de grande parte das cidades brasileiras e, em especial, dos principais centros urbanos do país. Trata-se de um território urbano ocupado fisicamente de maneira não convencional,

com uma ordenação espacial muito peculiar, não obediente à legislação edilícia da cidade, que, na maioria das vezes, expressa assimetrias socioespaciais quando comparado à cidade formal. (ALVIM; RUBIO, 2022, p. 32).

Isso porque a falta de planejamento e de políticas públicas, destinadas a proporcionar moradia digna a todas as pessoas, assim como a ausência de uma estrutura administrativa eficiente de fiscalização permitem a ocupação das margens de rios e lagoas, por loteamentos clandestinos ou irregulares, em áreas urbanas.

De acordo com Fardin; Fardin e Fardin “[...] para resolver os problemas relacionados à falta de planejamento, criou-se o instrumento denominado regularização fundiária.” (FARDIN; FARDIN; FARDIN, 2018, p. 855).

Além dos impactos em termos ambientais, as ocupações desordenadas, principalmente àquelas irregulares, em que não há qualquer tipo de estudo sobre o terreno, seu entorno e os efeitos que construções de moradias podem causar, acabam gerando o risco de desastres, que ampliam ainda mais a vulnerabilidade social. Matheus Miotto Rizzon comenta que o aumento de pessoas vivendo em locais sujeitos a enchentes, inundações e deslizamentos, é uma das características negativas da urbanização (RIZZON, 2012).

Conforme Paz; Leão e Estancione “Os chamados “riscos ambientais urbanos” podem englobar uma grande variedade de eventos possíveis/perigos/acidentes, socialmente produzidos em diferentes dimensões.” (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p. 2).

Afinal, como explicam Fernanda Damacena; Francine Oliveira e Julia Dörr “A concentração populacional em áreas geograficamente desfavoráveis à moradia contribui significativamente para que um fenômeno climático extremo se transforme em um desastre.” (DAMACENA; OLIVEIRA; DÖRR, 2017, p.281). Sobre os desastres, Paz; Leão e Estancione comentam:

[...] as enchentes/cheias são os desastres mais comuns e devastadores e como os problemas gerados após um evento explicitam a falta de planejamento de uso e ocupação do solo, o despreparo das autoridades e a falta de um ethos de prevenção na sociedade, e trazem à tona um questionamento da legitimidade do poder público. (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p.9).

Sobre esta situação, os autores Jonas Milanese et al. comentam que “Determinados espaços dentro do contexto urbano, quando associadas a eventos

naturais como chuvas intensas e a proximidade de áreas com declividade acentuada, podem ampliar a vulnerabilidade social a desastres.” (MILANESI et al., 2015, p.72). Em se tratando da ocorrência de desastres naturais no Brasil, Paz; Leão e Estancione informam que os:

[...] provenientes das enchentes tem se tornado parte do cotidiano urbano, principalmente em áreas metropolitanas. A escassez de água, somada à configuração urbana, afeta diretamente a prestação de serviços de água e saneamento, sendo que hoje 50% da água para abastecimento [...] (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p.6).

E Milanesi et al. seguem esclarecendo que o aumento da densidade demográfica e assentamentos precários, ocupação inadequada do solo, falta planejamento urbanístico, de mapeamento de riscos e de planos de redução de riscos; ausência de políticas de habitação e a ineficiência de políticas sociais por exemplo, geram maior risco de desastres em áreas urbanas, como inundações e deslizamentos de terras (MILANESI et al., 2015).

O aumento da ocorrência de deslizamentos e movimentos de massa nas encostas, causando desastres ambientais com prejuízos e danos muitas vezes irreversíveis, repercutiu no aprofundamento de estudos relacionados a esses fenômenos naturais, afinal, se trata de um fato natural que ocorreu no passado, ocorre no presente e provavelmente acontecerá no futuro, cabendo, assim, aos gestores adotar políticas públicas destinadas à mitigação e prevenção de riscos de deslizamentos, principalmente em encostas urbanas (NASCIMENTO; SANTOS; MELO, 2012).

A maioria destas situações é resultado do que Ericksen considera como natural *hazards*, aqueles eventos que não naturais e, nem mesmo, desastres de fato. Os natural *hazards* indicam desastres em potencial, uma vez que as pessoas ajudam a criá-los por se assentarem em áreas de risco, onde eventos naturais extremos podem ou acontecem de fato (ERICKSEN, 2004 *apud* PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013).

Deste modo, natural *hazards* são a interação entre os possíveis e reais usos humanos de uma determinada área e os possíveis e reais eventos naturais extremos. Assim, o que se observa é que os setores mais vulneráveis da população convivem com situações de risco há bastante tempo, e o que ocorre é que o

acúmulo de perigos e desigualdades tem reorganizado a sua geografia (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013). Complementando este entendimento, Sheylla Patrícia Gomes do Nascimento; James Rafael Ulisses dos Santos e Nivaneide Alves de Melo relatam que: “[...] o crescimento desordenado das cidades e devido à falta de planejamento no que tange a infraestrutura habitacional o homem começa a avançar sobre as encostas íngremes, terrenos impróprios para moradia [...]” (NASCIMENTO; SANTOS; MELO, 2012, p. 935).

Apesar da gravidade e recorrência de acidentes e desastres como inundações, enchentes e deslizamentos, atingindo os moradores de áreas inadequadas para a moradia, os autores Paz; Leão e Estancione, esclarecem que:

[...] existem medidas para reduzir perdas ou ameaça de perdas causadas pelos eventos naturais extremos. No entanto, [...] apesar disto minimizar perdas, aumenta o potencial de ocorrência do natural *hazard*, já que as ações em prol de assistência e reabilitação da população afetada, bem como de controle do evento natural, encorajam a população a se assentar em áreas de risco. Parece que apesar de algumas medidas de planejamento relacionadas ao uso e ocupação do solo contribuir para a diluição do desastre potencial, ainda há muito a ser feito pelos governos local, estadual e federal. (PAZ; LEÃO; ESTANCIONE, 2013, p. 8).

Neste sentido, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul elaborou uma cartilha para uma campanha gaúcha contra os loteamentos irregulares, intitulado “Morar em loteamento irregular não é legal.” Esta cartilha traz alguns dos riscos relacionados às ocupações irregulares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A campanha destacou aspectos relacionados com as ligações clandestinas na rede elétrica e as possibilidades maiores de desastres envolvendo incêndios, por exemplo. E, salienta que é comum nessas localidades, que não respeitem a largura das vias de circulação e, nem mesmo o tamanho mínimo dos lotes, o que dificulta o acesso do Corpo de Bombeiros para auxiliar em caso de incêndio (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A cartilha demonstra também, que os riscos ao meio ambiente são potencializados nas ocupações irregulares, afinal, desrespeitam as áreas de preservação ambiental, aumentando as chances de enchentes. Indicando com isso, que a origem de diversos desastres que ocorrem todos os anos no Brasil durante a época das fortes chuvas, está relacionada com ocupações indevidas (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Neste primeiro capítulo, evidenciou-se que a questão da moradia digna é uma questão problemática que está presente desde o período colonial do Brasil. Ao longo dos anos, algumas ações voltadas à promoção de políticas de habitação foram desenvolvidas no país, porém, não foram capazes de solucionar a situação, que vem se agravando, cada vez mais com o passar do tempo, em função do crescimento desordenado das cidades, e, conseqüentes, ocupações irregulares.

Neste sentido, a legislação brasileira, procurou oferecer mecanismos por meio dos quais se possam regularizar imóveis urbanos. O ordenamento jurídico brasileiro tem avançado no que diz respeito ao tema de regularização fundiária nas cidades, reconhecendo que a terra é um direito indispensável e insubstituível, essencial à vida humana. De forma que, cabe ao poder público, garantir e promover o acesso a ela por toda a população. O próximo capítulo deste estudo aborda dois destes instrumentos: a REURB e a usucapião extrajudicial, caracterizando-as e verificando suas possibilidades de aplicação.

## 2 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Neste capítulo trata-se das formas previstas na legislação brasileira para a regularização de imóveis ocupados de forma irregular. Primeiramente se aborda a usucapião, trazendo um breve histórico da sua origem, conceituando-a e mencionando sua finalidade e função, assim como as formas, requisitos e demais características. Em seguida, se discorre sobre a Lei n. 13.465 de 2017 e as mudanças que promoveu no que se refere à regularização fundiária urbana.

### 2.1 REGULARIZAÇÃO PELA USUCAPIÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

A origem histórica da usucapião está no direito romano, onde era considerado como um modo aquisitivo de domínio para o qual o tempo era o elemento principal. A palavra “*capio*” significa tomar, e, “*usu*” quer dizer “pelo uso”, ou seja, “tomar pelo uso”. No entanto, essa ação não era instantânea, não era chegar e tomar para si, era sempre necessário que se tivesse um complemento de cobertura, de forma que, quando não houvesse esse “*capio*”, o ato não seria válido ou não surtiria nenhum efeito. Esse elemento era consistido sobre o fator tempo (DINIZ, 2022). Neste sentido, a autora Maria Helena Diniz esclarece que:

A sua primeira manifestação caracterizou-se por uma posse prolongada durante o tempo exigido pela Lei das XII Tábuas: 2 anos para os imóveis e 1 ano para os móveis e as mulheres, pois o *usus* também foi uma das formas de matrimônio na antiga Roma. Posteriormente, o prazo para bens imóveis passou para 10 anos entre presentes e 20 entre ausentes. Mais tarde passou-se a exigir uma posse apoiada num justo título e na boa-fé. (DINIZ, 2022, p. 62).

Ainda conforme Diniz, mesmo no Direito Romano, já haviam restrições da aplicação da usucapião, e menciona:

[...] a Lei Atínia a proibia para coisas furtadas; as Leis Júlia e Pláucia impediam a usucapião de coisas obtidas pela violência, e a Lei Scribônia vedava a usucapião de servidões prediais. [...] a usucapião era uma instituição de direito quiritário, não podendo ser, portanto, invocada pelos peregrinos nem aplicada aos imóveis provinciais. (DINIZ, 2022, p. 62).

Com o surgimento do Código Justiniano, evidenciou-se ainda mais que “usucapião” de fato, designava a aquisição da propriedade por efeito de um longo exercício. Foi o imperador Teodósio que estendeu a prescrição, de modo que, deixou de ser a única forma aquisitiva da propriedade, tornando-se um meio que extinguiu as ações. Em função dessa mudança, surgiram no direito romano, duas instituições jurídicas: uma de caráter geral, que então extinguiria todas as ações; e a outra, um modo de adquirir, que era representada pela antiga usucapião (DINIZ, 2022).

Essa doutrina foi então adotada pelo Direito Civil francês, que incluiu essa forma monista em seu ordenamento jurídico, “[...] regulando a prescrição e a usucapião sob uma forma unitária, distinguindo um instituto de outro apenas por denominar o primeiro prescrição extintiva e o segundo prescrição aquisitiva.” (DINIZ, 2022, p. 63).

Sobre este aspecto, Diniz relata que, alguns estudiosos, dentre eles, Clóvis Beviláqua, Morato, Orozimbo Nonato e Pugliese, entenderam que, pelo prisma dualista, a prescrição representava uma energia extintiva e a usucapião, uma energia criadora. No entanto, Diniz, assim como outros estudiosos, como Fadda e Bensa, Oertmann, De Page, Planiol, Ripert e Boulanger, defende outra forma de interpretação, critica o posicionamento defendido por Beviláqua, argumentando que:

[...] a usucapião é, concomitantemente, uma energia criadora e extintiva. Extintiva porque redundando na perda da propriedade por parte daquele que dela se desobriga pelo decurso do tempo. Aquisitiva porque ele leva à apropriação da coisa pela posse prolongada. Ao passo que a prescrição é puramente extintiva. (DINIZ, 2022, p. 63).

Em se tratando deste instituto no Brasil, Leonardo Brandelli explica de forma breve, a sua evolução histórica no direito brasileiro, informando que:

A usucapião administrativa registral surgiu com a Lei n. 11.977/2009, muito embora, desde o ano de 2001, pela previsão na Medida Provisória n. 2.220/2001, já houvesse possibilidade de aquisição de direitos sobre imóveis públicos, de maneira administrativa, extra registral, mediante instituto que nos parece se tratar de hipótese de prescrição aquisitiva, como veremos adiante.

Antes disso, já tinha havido um reconhecimento da importância do Registro Imobiliário para o instituto da usucapião, primeiro, quando o Código Civil reconheceu o registro do título como um dos requisitos para a redução do prazo da usucapião ordinária, no art. 1.242, parágrafo único, e, segundo,

quando a LRP, no §5o do art. 214, determinou que não seria declarada a nulidade de ato registral por vício do procedimento quando fosse afetado terceiro de boa-fé que tivesse já preenchido os requisitos da aquisição pela usucapião. (BRANDELLI, 2016, p. 21).

A partir deste breve relato histórico da usucapião e de seu surgimento, passa-se a abordar os aspectos conceituais e fundamentos jurídicos, pertinentes a este instituto. Nesse sentido Luiz Antonio Scavone Junior afirma “A usucapião, [...] se apresenta como uma forma de aquisição de coisas móveis e imóveis e, portanto, deve ser analisado como gênero. [...] A usucapião nada mais faz do que transformar um fato (a posse) em um direito (propriedade).” (SCAVONE JUNIOR, 2020, p. 1222). E corroborando com essa interpretação, Diniz afirma:

A usucapião é um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais [...] pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais e pode dar-se por via extrajudicial ou judicial. É uma aquisição de domínio pela posse prolongada, como prefere dizer Clóvis Beviláqua. (DINIZ, 2022, p. 63).

Scavone Junior menciona que tem sido motivo de muitas discussões a questão se imóveis que não constam com matrícula, tais como sobra de loteamento ou área, bem como imóveis rurais de tamanho inferior ao módulo mínimo, poderiam ou não ser objeto de usucapião (SCAVONE JUNIOR, 2020). Sobre esta questão, ele próprio responde afirmando:

[...] de sobras sem matrícula, nenhum óbice existe e por ocasião do registro da sentença a matrícula deve ser aberta com fundamento nos elementos apurados na necessária perícia no curso do processo. [...] Possível [...] a usucapião de lote, ainda que o loteamento seja irregular ou não conte com matrícula, hipótese que desafiará, [...] perícia com individualização da área a ser usucapida e que servirá de parâmetro para o registro da sentença (SCAVONE JUNIOR, 2020, p. 1237-1238).

De acordo com Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante certo período de tempo previsto em lei (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023). Para Ronaldo Vieira Francisco e Fábio Goldfinger:

A decisão que reconhece a aquisição da propriedade por usucapião possui natureza declaratória, prevalecendo esse modo de aquisição originária sobre quaisquer outros direitos reais que recaiam sobre o bem. Isso porque,

com a aquisição do domínio pela usucapião, desaparecem todos os gravames constituídos sobre o imóvel, antes ou depois, do início da posse *ad usucapionem*, seja porque a sentença apenas declara a usucapião com efeitos *ex tunc*, seja porque a usucapião é forma originária de aquisição de propriedade, não decorrente da antiga e não guardando com ela relação de continuidade. (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 377).

Apesar disso, sobre o aspecto, quanto a ser uma aquisição originária, não há uma concordância no campo doutrinário, quanto à sua classificação, pois de um lado, alguns a entendem como um modo originário e outros, como derivado, para a obtenção da propriedade (DINIZ, 2022). E a autora discorre sobre o assunto, comentando que:

Para Girard só a ocupação pode merecer a inclusão na categoria das aquisições originárias. Já De Ruggiero propõe o enquadramento da usucapião numa classe intermediária entre as aquisições originárias e as derivadas, sendo por isso, diz ele, que a usucapião não apaga os ônus que podem recair sobre a coisa usucapida. Todavia, pelos princípios que presidem as mais acatadas teorias sobre a aquisição da propriedade é de aceitar-se que se trata de modo originário, uma vez que a relação jurídica formada em favor do usucapiente não deriva de nenhuma relação do antecessor. O usucapiente torna-se proprietário não por alienação do proprietário precedente, mas em razão da posse exercida. Uma propriedade desaparece e outra surge, porém isso não significa que a propriedade se transmite. Falta-lhe, portanto, a circunstância da transmissão voluntária que, em regra, está presente na aquisição derivada. (DINIZ, 2022, p. 63).

O autor Marcelo de Andrade Tapai explica que deve ser considerada uma aquisição originária, em função de que não ocorre transmissão da propriedade por ninguém. No caso da usucapião, aquele que adquire o bem, o faz a partir da posse, e para que a coisa se torne sua, não há qualquer ato de terceiro que a transfira. Com isso, “[...] a propriedade é adquirida sem nenhum vínculo anterior e não permanecem os ônus que gravavam o imóvel antes da sua declaração.” (TAPAI, 2022, p. 95).

Sendo a usucapião então um direito novo e com autonomia, indiferente a qualquer ato que possa advir de um possível proprietário, assim pode se observar que o transmitente do objeto a ser usucapido não é seu antecessor o proprietário originário, visto que quem abarca define e por sentença o direito da coisa por usucapião é a autoridade judiciária.

Com relação à posse mansa e pacífica, Tapai explica que:

[...] entende-se aquela exercida sem oposição do proprietário e que durante todo o período de posse não houve nenhum questionamento. Importante consignar que a eventual oposição do proprietário com o intuito de cessar a posse, que entende irregular, deve ser efetiva. (TAPAI, 2022, p. 95).

Trata-se de uma forma de prescrição aquisitiva, razão por que “estende-se ao possuidor o disposto quanto ao devedor acerca das causas que obstam, suspendem ou interrompem a prescrição” (art. 1.244) (BRASIL, 2002). Tapai informa que:

[...] aquele que tem a posse de um bem, sem oposição de seu proprietário por determinado período e com *animus domini*, com ânimo e vontade de ser dono, adquire a propriedade. A essa posse mansa e pacífica, com intenção de ser dono, dá-se o nome de posse *ad usucapionem*. (TAPAI, 2022, p. 95).

Os fundamentos da usucapião são a necessidade de segurança jurídica e a função social (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023). Com relação a segurança jurídica, Diniz expressa que um dos fundamentos da usucapião é consolidar a propriedade, concedendo juridicidade para uma situação de fato: a posse unida ao tempo (DINIZ, 2022). E segue explicando que

A posse é o fato objetivo, e o tempo, a força que opera a transformação do fato em direito, o que nos demonstra a afinidade existente entre os fenômenos jurídicos e físicos. Deveras, trata-se de uma verdade apodítica, extensiva a todos os direitos subjetivos privados, pois todos eles, não só o pecúlio, nascem, crescem, decrescem e morrem. (DINIZ, 2022, p. 64).

Com isso, verifica-se que o instituto da usucapião busca conferir segurança e estabilidade para a propriedade, de modo que evite dúvidas ou outras alegações voltadas à validade do título de possuidor, ou outros possíveis vícios.

Já considerando sua função social, Scavone Junior ressalta que o instituto de usucapião, de certa forma, corrige uma injustiça social, penalizando o proprietário negligente e desleixado com sua propriedade, que por falta de sua ação, acaba afastando-a da sua função social (SCAVONE JUNIOR, 2020). Tavares, sobre isso, destaca que “A Constituição exige que a posse do imóvel tenha como fundamento a moradia do possuidor ou de sua família.” (TAVARES, 2011, p. 167). Sobre a finalidade social do instituto da usucapião, Tapai comenta:

[...] usucapião faz bastante sentido no direito moderno, especialmente em razão do princípio constitucional que estabelece a função social da propriedade. Desta forma, se alguém se utiliza de um bem durante longo

período, sem que seu dono dele sinta falta, é de se pressupor que se permanecer na mão do proprietário talvez não lhe seja dada a melhor destinação. (TAPAI, 2022, p. 95).

Ainda destacando o aspecto social da usucapião, Hércules Aghiarian (2015) recorda que o art. 14 da Lei n. 10.257/2001, prevê o benefício da justiça e da assistência judiciária gratuita, podendo ser usucapião invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis, dispensados os emolumentos, segundo o exposto nos §§ 2º e 3º, do artigo 12, e artigo 13, consagrando o fim social e assistencialista.

Quanto às espécies de usucapião, são quatro as modalidades previstas em ordenamento brasileiro, sendo elas usucapião: extraordinária, ordinária, especial urbana e ainda a especial rural ou ainda esta última ainda denominada *pro labore*.

A usucapião ordinária está disciplinada no artigo 1.242 do Código Civil (CC), que dispõe que é possível adquirir propriedade imóvel aquele que de maneira contínua e irrefutável, com justo título e boa fé e que seja possuidor por dez anos (BRASIL, 2002). Existe a possibilidade de redução neste prazo, conforme explicam Gagliano e Pamplona Filho:

Será de cinco anos o prazo, se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelado posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico (posse-trabalho). É o caso, por exemplo, de o sujeito comprar um imóvel, ignorando o vício que inquina a sua escritura (justo título). (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2023, p. 72).

Diniz informa que essa redução no tempo está prevista no parágrafo único do artigo 1.242, para o caso de o imóvel ter sido adquirido de maneira onerosa. Neste caso, é necessário que conste esse ato em escritura pública localizada em cartório, que será cancelado, desde que em sua posse se estabeleça sua moradia ou que ainda sejam feitos investimentos voltados ao interesse social e também econômico (DINIZ, 2022).

Outra espécie de usucapião é a especial urbana, disposta na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 183, parágrafos primeiro ao terceiro em conjunto com o artigo 1.240 do Código Civil. Conforme Fernandes, essa usucapião, também conhecida como pró-moradia ou habitacional, parte do pressuposto que o solo

urbano não deve ficar sem uma utilidade, observando a função social da propriedade. Com base nisso, é possível usucapir desde que não seja imóvel público, e que não ultrapasse 250 m<sup>2</sup>, podendo adquirir o título de proprietário. Para que isso seja possível, é requisito que o usucapiente não seja proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural, e que tenha exercido sua posse de maneira contínua por cinco anos, sem oposições, tendo por finalidade para moradia própria ou de sua família. Esse tipo de usucapião tem a intenção de atender o direito mínimo de moradia previsto na Constituição brasileira. Tem como a presunção de boa-fé, de forma que, não sendo exigível apresentação de justo título. Podem usucapir nessa modalidade homem e mulher ou ambos, observado que só poderão se valer da mesma uma única vez (FERNANDES, 2020).

Existe ainda a possibilidade da usucapião especial urbana ou usucapião especial urbana por abandono do lar ou do imóvel comum, usucapião pro-família ou usucapião família, que foi contemplada pela Lei 12.424/2011, a qual acresceu ao Código Civil o artigo 1.240-A (BRASIL, 2011). Essa lei aborda a propriedade envolvendo questões familiares com abandono do lar ou quando houver separação do casal que tenham imóvel em comum, definindo a sua destinação. Por meio dessa lei, se tornou possível regular situações como aquelas em que, um permaneceu no imóvel, porém, sem o outro cônjuge, não poderia vender o imóvel de propriedade comum.

Cabe destacar que, “Todos os *standards* de família são abrangidos pela norma, inclusive os núcleos homoafetivos.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 80).

E esses doutrinadores esclarecem ainda que, apesar do divórcio ter se tornado um direito essencialmente potestativo e dispensa causa específica declarada, e do abandono do lar, já não ser mais fundamento jurídico para o divórcio, ainda assim, “[...] poderá resultar no reconhecimento da usucapião em favor do cônjuge ou companheiro que permaneceu no imóvel do casal, exercendo posse mansa, pacífica e com *animus domini*”. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 80).

Importante mencionar que em caso de saída compulsória de um dos cônjuges, em função de ordem judicial, como por exemplo, resultantes das medidas de acautelatórias da Lei Maria da Penha; o cônjuge que permanece no lar, não

poderá requerer usucapião deste imóvel contra quem foi compelido a se retirar da residência, mesmo que haja dado causa à medida por conta do seu mau comportamento. Além disso, se o abandono é resultado de consenso ou ajuste entre os cônjuges ou companheiros, a usucapião não se concretiza. De modo que, a interpretação é de que “[...] o abandono deverá resultar de comportamento voluntário e unilateral, para que se possa configurar esta especial modalidade de usucapião.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 81). Por fim, nesta espécie de usucapião, o prazo para se operar a prescrição aquisitiva é reduzido (2 anos), se comparado com as outras formas de usucapião (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023).

Cabe informar que em 10 de junho de 2020, foi sancionada a Lei n. 14.010, que instituiu uma série de normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de Direito Privado em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19). Esta lei, que entrou em vigor em 30 de outubro de 2020, dentre as suas disposições, determinava a suspensão, excepcionalmente, dos prazos de aquisição para a propriedade mobiliária ou imobiliária, nas diferentes espécies de usucapião (BRASIL, 2020).

Já a usucapião extraordinária, foco do presente estudo, está disposta no Código Civil, no artigo 1.238, que determina que aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé. Neste caso, o possuidor requererá ao juiz que declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis; destacando que é essencial que a posse seja contínua e sem contestação ou oposição (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023).

Com relação ao prazo exigido para validar a usucapião extraordinária, o parágrafo único do artigo 1.238 do CC, traz a possibilidade de se diminuir para dez anos, desde que tenha se definido ali sua moradia habitual, ou que ainda, tenha feito no imóvel obras com caráter produtivo, por exemplo, para finalidade de ali desenvolver uma função que lhe gere sustento, configurando assim a usucapião extraordinária abreviada ou por posse trabalho (DINIZ, 2022). Além disso, Gagliano e Pamplona Filho salientam que “[...] pouco importa a intenção original do sujeito que exerceu a posse, ou seja, se atuou de boa ou de má-fé.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 71). Ainda sobre a usucapião extraordinária ou administrativa, Diniz assevera:

A ideia da usucapião administrativa não é nova, pois a Lei n. 11.977/2009 sobre PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana criou, no art. 60, a usucapião administrativa apenas para a usucapião constitucional urbana, ao dispor: “sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição, por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal”. (DINIZ, 2022, p.66).

Por outro lado, Brandelli comenta que com o atual CPC “[...] deu-se, então, o grande salto para uma aplicação integral da usucapião extrajudicial, passando a tornar possível, e exigível, uma sistematização a respeito.” (BRANDELLI, 2016, p.21). Semelhante a interpretação de Brandelli é a de Francisco e Goldfinger, que explicam que, a partir do CPC/2015, qualquer modalidade de usucapião sobre bens imóveis, sejam ele em área urbana ou rural, pode tramitar na esfera administrativa, porém, esta é uma opção, uma alternativa, e não uma via obrigatória (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020). E seguem informando que:

Com o novo Código de Processo Civil, todavia, prescinde-se do título de legitimação de posse, e qualquer modalidade de usucapião pode tramitar pela via administrativa ou extrajudicial, não se tratando, por lado outro, de uma via obrigatória, mas sim facultativa, daquele que pretende ver reconhecido o direito à prescrição aquisitiva. (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 377).

A usucapião extrajudicial, instituto inserido pela Lei n. 13.105/2015, que alterou o artigo 1.071 do Código de Processo Civil (CPC) vigente, e, que acrescentou o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), foi, também, uma alternativa na tentativa de contribuir para o desafogamento do Poder Judiciário Brasileiro. Neste sentido, Renato Montans de Sá destaca que

Para reduzir a atividade estatal, o sistema vem prestigiando a possibilidade de que determinados procedimentos possam ser, mediante o preenchimento de alguns requisitos, formalizados extrajudicialmente. Assim ocorre com o divórcio, o inventário e a usucapião. (SÁ, 2022, p. 460).

Em se tratando do procedimento a ser realizado para a usucapião extrajudicial, Francisco e Goldfinger esclarecem que, o interessado deverá representar-se por advogado, em caso de hipossuficiente, cabe a Defensoria Pública

realizar essa função, como expressa o art. 185 do CPC (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

Conforme estes autores é um procedimento de tramitação obrigatória perante a serventia imobiliária da situação do imóvel, instruído o pedido dos documentos exigidos nos incisos I a III do art. 216-A da Lei 6.015, de 1973, a saber: Ata Notarial atestando o tempo de posse; o justo título ou outro documento que comprove a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, como por exemplo, recibo de pagamento dos impostos e demais taxas que incidem sobre o imóvel; a planta e o memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e, preferencialmente, também, pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, pois do contrário, estes deverão ser notificados pelo registrador, de forma pessoal ou via correio com aviso de recebimento, tendo o prazo de quinze dias para manifestar consentimento; e ainda, certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

De posse destes documentos, o registrador fará a autuação do pedido de usucapião administrativo, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido, ainda que a documentação não esteja em ordem por omissão (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

Quanto aos requisitos da usucapião, alguns doutrinadores, entendem que para se usucapir é necessário que se tenham alguns aspectos pessoais e formais. Os requisitos pessoais consistem nas exigências em relação ao possuidor que pretende adquirir o bem e ao proprietário que, conseqüentemente, o perde. Como é a usucapião um meio de aquisição de propriedade há necessidade de que o adquirente seja capaz e tenha qualidade para adquirir o domínio por essa maneira.

Tapai discorre sobre a parte ativa, no caso o usucapiente, mencionando que “[...] aquele que tem interesse em usucapir e está na posse do imóvel e, na falta deste, o seu espólio. Tem legitimidade também o condômino, desde que esteja na posse do imóvel de forma exclusiva.” (TAPAI, 2022, p. 99).

Além desta possibilidade, a lei ainda prevê que o proprietário de um imóvel registrado, cuja documentação apresenta irregularidades extremamente

complicadas de serem resolvidas, apresentando motivos justificáveis e comprovados, poderá usar da ação de usucapião exclusivamente para solucionar a situação documental (TAPAI, 2022).

Como parte passiva da ação de usucapião está o proprietário que consta na matrícula do imóvel, ou seja,

[...] aquele que oficialmente é o dono do imóvel, os confinantes do imóvel pretendido, as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal e eventuais terceiros interessados que comprovarem essa situação. O cônjuge do usucapiente também deve integrar a lide. (TAPAI, 2022, p. 99).

Com base no que infere no Código Civil, Diniz esboça um rol de situações e elementos que impossibilitam a aplicação da usucapião.

- a) entre cônjuges na constância do casamento;
- b) entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar [...];
- c) entre tutelados e curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela;
- d) em favor do credor solidário nos casos dos arts. 201 e 204, § 1º, do Código Civil, ou do herdeiro do devedor solidário, na hipótese do art. 204, § 2º, também do Código Civil;
- e) contra os absolutamente incapazes de que trata o art. 3º;
- f) contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados e dos Municípios;
- g) contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra;
- h) pendendo condição suspensiva;
- i) não estando vencido o prazo;
- j) pendendo ação de evicção;
- k) antes da sentença que julgará fato que deva ser apurado em juízo criminal;
- l) havendo despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação feita ao devedor;
- m) havendo protesto, inclusive cambial;
- n) se houver apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;
- o) se houver ato judicial que constitua em mora o devedor;
- p) havendo qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do direito do devedor, alcançando, inclusive, o fiador. (DINIZ, 2022, p. 64).

Nesses referidos casos não é possível usucapir o imóvel visto que todos eles possuem uma situação existente pessoal, seja ela, por parte da pessoa ou de seu possuidor, um exemplo prático é a referida situação de incapaz, ou ainda quando existir uma relação vinculante entre as partes como entre os ascendentes e descendente, mulher e marido, nesses casos não há a possibilidade de usucapir o

imóvel, bem como se já tiver sido dado início ao procedimento o mesmo deverá ser interrompido se houver algum motivo obstatante.

Cabe ressaltar ainda quanto aos incapazes, que os mesmos podem sofrer os efeitos da usucapião, sendo já o suficiente que o mesmo seja somente proprietário do imóvel, observado que não há exigência que se seja relativamente capaz, não sendo exigida a sua capacidade de fato, ficara suscetível ele a sofrer os efeitos de uma posse continuada ou qualquer outra ação dessa natureza. Fica responsável pela defesa de seus interesses o seu representante legal, ele é quem devera proteger aos seus bens e posses nesse caso. Já em contrapartida temos um exemplo de um proprietário que não pode ter seus bens usucapidos, sendo seus bens imprescritíveis, as pessoas jurídicas de direito público não podem sofrer usucapião.

Os requisitos reais são referentes a aqueles bens ou direitos que podem sofrer usucapião, pois como advertem Gagliano e Pamplona Filho “[...] nem todo bem é passível de ser usucapido, a exemplo daqueles que representam valores personalíssimos e inestimáveis, como o nome ou a honra.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 70). Um exemplo disso são os bens dominicais<sup>1</sup> que desde o surgimento do Código Civil não podem ser usucapidos, conforme a Súmula 340, que determina que desde a vigência do Código Civil (1916), os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião (TAPAI, 2022).

A Constituição Federal, art. 183, § 3.º, art. 191, consagra regra no sentido de que os bens públicos não são passíveis de serem adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988). Em se tratando da impossibilidade de usucapir sobre bens públicos, Tapai explica o fundamento desta negativa, relatando que:

Nas situações em que bens públicos são ocupados por particulares, mesmo que com *animus domini*, o entendimento é que se trata de mera permissão ou tolerância do Estado. A Lei Civil no art. 1.208 diz textualmente que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade. (TAPAI, 2022, p. 99).

---

<sup>1</sup> São os bens públicos que constituem o patrimônio disponível e alienável da pessoa jurídica de Direito Público, abrangendo tanto móveis quanto imóveis. São exemplos de bens dominicais os terrenos de marinha, as terras devolutas, as estradas de ferro, as ilhas formadas em rios navegáveis, os sítios arqueológicos, as jazidas de minerais com interesse público, o mar territorial, entre outros. (TARTUCE, 2023b, p. 328).

E Diniz traz um rol resumido, daqueles bens que não cabem o instituto da usucapião, expressando:

- a) as coisas que estão fora do comércio, pela sua própria natureza, por não serem suscetíveis de apropriação pelo homem, como o ar, a luz solar etc.;
- b) os bens públicos que estando fora do comércio são inalienáveis [...];
- c) os bens que, por razões subjetivas, apesar de se encontrarem *in commercio*, dele são excluídos, necessitando que o possuidor invertesse o seu título possessório. (DINIZ, 2022, p. 65).

Para Diniz se a inalienabilidade de algum bem prosseguir e for advinda de mero ato negocial de outro ato advindo de nosso ordenamento, acerca do direito privado, como por exemplo, um pacto antenupcial, cláusulas testamentárias, legado e ou doação, nesses casos terá força *res inter alios acta*, visto que nessas situações a aquisição da coisa ou propriedade se dá de maneira originária, não sendo obstante qualquer inercialidade, tanto por parte do proprietário ou do usucapiente, já que contra quem adquire não existe qualquer relação de caráter sucessório (DINIZ, 2022).

Entende-se que em seus requisitos formais os elementos necessários seriam a posse, bem como o lapso de tempo e que se tenha adquirido o imóvel de maneira extrajudicial, por oficial registrador de imóveis ou sentença judicial (DINIZ, 2022).

Sobre este requisito, Gagliano; Pamplona Filho esclarecem “O tempo, por sua vez, é necessário para que a posse se converta em propriedade, consolidando o direito daquele que realiza a função social. E, a depender da espécie de usucapião, o lapso temporal varia.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 69).

Sem a posse não poderá haver usucapião, por que é na longa duração da posse que se baseia o instituto da usucapião. A posse deverá ser exercida com a intenção de se tornar proprietário, essa posse terá que ter sido mansa e pacífica, contínua e pública, observado o prazo estabelecido em lei. Ou seja, a posse com ânimo de ser dono deve estar presente para que seja possível usucapir. “O *animus domini*, por sua vez, é a intenção de ter a coisa como senhor, como proprietário [...]” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 69).

Essa condição tem a intenção de afastar pessoas não aptas reivindicarem para si a propriedade, como, por exemplo, promitente comprador e bem aquele com promessa de compra e venda também, por mais que esses tenham a propriedade em sua posse não podem usucapir levando em conta que sua posse está baseada

em posse com obrigação de restituição, portanto não podem usucapir. Para que se possa usucapir deve a posse figurar como se sua a propriedade fosse, caso contrário é considerada como sendo uma posse precária, isso permanecerá por enquanto perdurar a obrigação de restituir, conforme artigo 1.208 do CC, a precariedade não cessará nunca (DINIZ, 2022).

A posse tem que ter sido mansa e pacífica, isso quer dizer que não pode ter havido qualquer conflito contra o proprietário de quem se pretende usucapir o imóvel ou bem, sendo a posse perturbada, perturbação que remete a conflito contra o proprietário, que se mantém em defesa da sua propriedade, não será possível usucapir já que assim lhe falta um requisito. Para que se possa usucapir é necessário que o proprietário ou terceiros não se contraponham a aquela ação.

A posse precisa ser contínua, sem lacunas de tempo na posse, uma vez em que se afastou da propriedade, ou seja, não tendo gozado de sua posse por um curto período após uma longa posse, perderá o direito de usucapir mesmo que anteriormente já houvesse tempo o suficiente para que se usucapisse o bem.

Porém, Diniz ressalta que, apesar de ser exigido por lei a posse ininterrupta, o artigo 1.243 do Código Civil prevê que para que se tenha o tempo necessário para usucapir, poderá incluir o tempo da posse de seus antecessores, desde que esses também tenham tido sua posse de maneira contínua, pacífica (CC, artigo 1.207), e que ainda se observe o disposto do princípio da Boa Fé disposto no artigo 1.242, tal fato tratasse da união de posses (DINIZ, 2022).

Visto isso, tem-se que a posse tem que ser justa, sem emprego de violência ou eventual clandestinidade, se obtida a posse por meio de violência ou clandestinidade não será considerada a posse para fins de somatória do tempo exigido por lei por enquanto perdurar a obstatção não se consolida a posse, e se por ventura for considerada como posse precária, não será possível que tal situação se reverta jamais.

A usucapião é contemplada no prazo previsto em lei, não só para proteger os interesses privados, mas também para proteger os interesses sociais.

Determinar a negligência consuetudinária é um problema de política legislativa que se resolve de diferentes maneiras em diferentes ordenamentos jurídicos e em diferentes tipos de usucapião. Antes do termo do prazo, o possuidor tem o direito de usar a liminar de posse contra qualquer pessoa que o perturbe ou

prejudique em sua posse, exceto o proprietário do imóvel, que pode recuperar a posse perdida, reintegrar a sua posse.

A partir das exposições apresentadas, verifica-se que o atual Código de Processo Civil de 2015 estabelece a usucapião extrajudicial; com isso, os cartórios passaram a assumir funções que antes eram exclusivas do judiciário e, por um lado, pela maior utilidade processual, esse mecanismo de aquisição de bens proporcionou celeridade. O direito processual concretiza a proteção habitacional e a função social da propriedade ao desjudicializar as disputas diante do moroso processo de usucapião e, assim, tem como escopo conferir direitos de proprietário ao ocupante e, ainda, agilizar a proteção patrimonial.

Buscar a resolução expedita<sup>2</sup> e consensual do conflito, sem intervenção judicial, permite a admissão da usucapião no prazo de 90 a 120 dias, o que antes levava anos para ocorrer. Não há desistência do processo judicial, uma vez que o processo de usucapião pode ser instaurado por via judicial, através de processo conjunto (artigos 318.º a 512.º do CPC) (BRASIL, 2015).

O acesso administrativo à usucapião é facultativo e seguirá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência e eficiência (artigo 37 CF). No entanto, por outro lado, pode suscitar questões que podem exigir litígios, quando aplicável, a serem resolvidos em tribunal de registos públicos ou tribunal cível.

Essa modalidade de usucapião abriu a possibilidade de pessoas de baixa renda adquirirem a propriedade por esse meio. Tal usucapião administrativa ou extrajudicial, ressalvada através de Lei Federal, pode incidir apenas na normatização do solo urbano.

Quem deve dar início ao pedido da usucapião extrajudicial é a própria parte interessada, tendo em vista não ser um procedimento simples, mas sim muito complexo, faz-se necessário a representação por um advogado ou defensor público de maneira totalmente gratuita.

Deve se dar início de reconhecimento extrajudicial da usucapião no registro imobiliário que se encontrar o imóvel a ser usucapido, observando seus requisitos

---

<sup>2</sup> A resolução expedita refere-se a um processo ou procedimento que busca uma rápida solução para um problema ou uma decisão imediata diante de uma situação urgente. Em vez de seguir os trâmites normais, que podem ser demorados, a resolução expedita envolve uma abordagem mais ágil e direta para resolver um problema ou tomar uma decisão.

dispostos no artigo 216-A, da lei 6.015/73, e que mais tarde foi acrescentado pelo CPC/2015 em seu artigo 1.071.

Caso se tenha assim, a recusa de um pedido administrativo de usucapião pelo registrador de bens imóveis ou qualquer impugnação do mesmo não impede que a tutela jurisdicional seja pedida através de procedimentos comuns.

A boa-fé é a convicção do possuidor de que não está ofendendo um direito alheio, ignorando o vício ou o obstáculo que impedem a aquisição do bem ou do direito possuído. Para Planiol constitui ela a crença do possuidor de que a coisa, realmente, lhe pertence. É a certeza do seu direito ou título. Advém ela de erro de direito ou de fato do usucapiente. A menor dúvida, acrescenta Planiol, exclui a boa-fé. Não se pode admitir o meio-termo: ou há boa-fé perfeita ou não há boafé hábil para a usucapião. Se após a posse ou mesmo no seu início tiver ciência de vício que lhe obsta a aquisição da propriedade, inexistente boa-fé; só poderá adquirir o domínio pela usucapião extraordinária. (DINIZ, 2022, p.68).

Por fim, como bem define Diniz “[...] a usucapião é um modo de aquisição da propriedade, e de outros direitos reais [...] pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais [...]. É uma aquisição de domínio pela posse prolongada.” (DINIZ, 2022, p. 63). A sua finalidade é promover a segurança da propriedade.

A usucapião pode ser vista como forma de aquisição de um direito real com base em determinadas condições para manifestar-se na órbita jurídica, podendo referir-se a bens móveis ou imóveis. De forma que, havendo a posse pelo espaço de tempo definido na lei, genericamente, será autorizada a aquisição da propriedade, de forma que, o fato (a posse) será transformado em um direito (propriedade) (SILIPRANDI 2021).

Observando seus princípios e requisitos pode-se afirmar que a usucapião é uma ferramenta muito útil para o ordenamento, uma vez que sua via extrajudicial tem uma celeridade muito grande, o que faz com que sejam mais viáveis e rápido requisita-la, evitando congestionar mais ainda as vias judiciais já bastante sobrecarregadas.

## 2.2 REGULARIZAÇÃO PELA LEI FEDERAL Nº 13.465, de 2017 (REURB)

A Lei n. 13.465 de 2017 trata da Regularização Fundiária Urbana (REURB), sendo que seu art. 9º e seguintes, conceituam a REURB, como sendo o conjunto de normas gerais e de procedimentos que envolvem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas para a incorporação dos núcleos urbanos informais, sejam eles consolidados ou não, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

A Lei n. 13.465/2017 sobreveio à Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, e dispôs a respeito de algumas inovações relativas a temas de Direito Civil e Direito Urbanístico (MENDES; BRANCO, 2021). Neste sentido, Flávio Tartuce apresenta uma lista das principais inovações que a Lei da REURB trouxe; dentre as quais, entende-se como pertinentes ao presente estudo,

[...] alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade; modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente e sanando algumas dúvidas (alterações no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015); [...] introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB); e introdução no sistema do instituto da legitimação fundiária. (TARTUCE, 2023a, p. 254).

Conforme esclarece Michely Freire Fonseca Cunha, no 1º artigo da Lei da REURB está definido que a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais tem como objetivo resolver problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social (CUNHA, 2021). E de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro “Nos termos do artigo 15, são instrumentos jurídicos da REURB, dentre outros, a legitimação fundiária e a legitimação de posse.” (DI PIETRO, 2019, p. 1535).

Os autores Francisco e Goldfinger explicam que a Lei da REURB apresenta as normas gerais e procedimentos, necessários para que se possa realizar a devida regulamentação, assumindo a condição de lei nacional de regência da matéria (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020). E essa lei determina que é incumbência dos

[...] poderes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) formular e desenvolver, no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de

maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 357).

Sendo que cabe sua aplicação somente para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, quando a MP n. 759/2016, convertida na lei atual, foi publicada e entrou em vigor nessa data. Neste sentido, Cunha complementa:

A legislação atinente à regularização fundiária (REURB) se aplica para situações pretéritas, ou seja, ao que já existe. Não se deve usar o procedimento de REURB para aprovação de parcelamentos do solo ou empreendimentos novos, ante a disponibilização de flexibilizações de natureza urbanística, ambiental e registral. (CUNHA, 2021, p. 35).

Cabe mencionar que, “Essa disposição não deve ser confundida com aquela do art. 75 da Lei n. 13.465, de 2017, que admite a retroatividade de suas regras procedimentais nos processos administrativos de regularização fundiária anteriores à sua vigência.” (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 357).

Considerando que esse dispositivo não se aplica às situações futuras, atualmente, coexistem dois sistemas jurídicos distintos voltados ao atendimento do art. 182 da CF/88: “[...] aquele destinado a situações pretéritas ou informais regulados pela Lei nº 13.465/17; e aquele vigente para o planejamento urbano (Lei nº 10.257/01, Lei nº 6.766/79, Lei 4.591/64), ou seja, atinente a situações futuras.” (CUNHA, 2021, p. 36).

No art. 10, inciso VIII da Lei nº 13.465/2017 fica evidente a preocupação da parte do legislador de que essa lei apresente diretrizes gerais capazes de atender, tanto a política de desenvolvimento urbano, estabelecida no art. 182 da Constituição Federal de 1988, quanto, garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, expressos na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (CUNHA, 2021). A saber, o art. 182. da Constituição Federal diz que:

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. (BRASIL, 1988).

Já o art 10, inciso VIII, da Lei n. 13.465/2017, expressa: “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus

habitantes.” (BRASIL, 2017). Esse artigo foi alterado pela Lei n. 13.465/2017, que disciplinou uma interessante forma de usucapião, decorrente da posse coletiva em área urbana, com base na seguinte redação:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2017).

Conforme Gagliano e Pamplona Filho, esse dispositivo consagra mais do que o direito de propriedade derivado da prescrição aquisitiva descrita no art. 10 do Estatuto da Cidade, mas também prevê a criação, por ato judicial, de um condomínio (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023). E seguem destacando que “Na linha da redação anterior deste artigo, que fazia menção à ‘população de baixa renda’, pensamos que o instituto sob comento tem, de fato, por meta precípua, contemplar os menos abastados.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 76). Com isso, evidencia-se a preocupação do legislador em, de forma efetiva, dar destinação socioeconômica ao imóvel.

Esta interpretação é reafirmada a partir da observação de que a Lei n. 13.465 de 2017, que alterou o art. 10 do Estatuto da Cidade, determina de modo expresse, em seu art. 9.º, que seriam instituídas, nacionalmente, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrangeria medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

Deste modo, apesar de se estar “[...]” diante de um conceito aberto ou indeterminado (“núcleos urbanos informais”), a projeção da norma à nossa realidade conduz-nos à firme conclusão de que tais núcleos, em essência, são compostos por pessoas de baixa renda.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023, p. 76).

Os autores Mendes e Branco informam que a REURB é subdividida em duas modalidades distintas, quais sejam:

a) REURB de interesse social (REURB-S), que é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e b) a REURB de interesse específico (REURB-E), aplicável aos

núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (art. 13). (MENDES; BRANCO, 2021, p. 695).

Francisco e Goldfinger explicam que a Lei da REURB diferencia as modalidades de REURB em função da gratuidade dos atos registrais necessários ao processo de regularização fundiária, no caso da REURB-S, e enumera quais são os documentos alcançados por esta isenção:

1º do REURB;  
 Legitimação fundiária;  
 Legitimação da posse, sua conversão em propriedade;  
 Certidão de regularização fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;  
 A 1ª averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até 70 m<sup>2</sup>;  
 A aquisição do 1º direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S;  
 Fornecimento de certidões de registro para os atos previstos acima. (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 360-361).

Sendo que, cabe aos cartórios respeitarem o direito à gratuidade, expresso nesta lei, de forma que, o não cumprimento da gratuidade por parte dos Cartórios, implica em punições,

[...] previstas no art. 44 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (multa de R\$ 100.000,00), sem prejuízo do disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (sanções da Lei n. 8.935/94, que pode chegar até a extinção da delegação). (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 361).

Apesar dessa gratuidade ser exclusiva para a REURB-S, Tartuce salienta que em ambas espécies de REURB “[...] não há necessidade de demonstração do pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo interessado, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação para que proceda à regularização, mais uma vez sob as penas da lei.” (TARTUCE, 2023a, p. 258).

Um aspecto importante da REURB é a condição de que sua aplicação não depende da publicação de lei municipal sobre o tema. Neste sentido, Cunha informa que “A lei é autoaplicável e todas as vezes que exige algum tipo de regulamentação cita a expressão ‘ato do Poder Executivo municipal’ para indicar a desnecessidade de publicação de lei. Basta regulamentação por decreto ou portaria do Poder Executivo.” (CUNHA, 2021, p. 36). E, além disso,

Para fins da REURB, a Lei n. 13.465/2017, admite a dispensa, pelos Municípios, das exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios. (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020, p. 359).

A Lei da REURB define alguns os requisitos para a legitimação fundiária no seu § 1º do art. 23, ao prever que: (i) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; (ii) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade; e, (iii) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (MENDES; BRANCO, 2021).

Cunha destaca outro aspecto interessante da Lei da REURB, com base no seu art. 74, que se refere a condição de que “[...] a presença de processo judicial em andamento também não impede a regularização fundiária, ressalvada a existência de decisão judicial específica, ou seja, aquela que expressamente proíba a implementação da REURB ou o seu registro.” (CUNHA, 2021, p. 38).

Quanto ao tipo de imóvel a que se destina Lei da REURB, Cunha afirma que “Todos os imóveis existentes na cidade de natureza residencial ou não residencial localizados dentro ou fora do perímetro urbano podem ser regularizados pela lei de REURB.” (CUNHA, 2021, p. 38).

Inclusive, nas duas modalidades de REURB, não há a exigência de que o imóvel seja utilizado apenas para a moradia, de modo que, “[...] é admitido o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.” (TARTUCE, 2023a, p. 258).

Porém, não são todas as unidades que cabe regularização, sendo que a Lei da REURB informa que não são passíveis:

As unidades localizadas em núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal (art. 11, §5º da Lei nº 13.465/17) e;

As unidades situadas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei em que não seja possível eliminar, corrigir ou administrar o risco na parcela por eles afetada, hipótese em que a realocação dos ocupantes é obrigatória (art. 39 da Lei nº 13.465/17);e

As edificações localizadas na faixa de 15 (quinze) metros ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água que sejam ocupadas por pessoas classificadas como REURB-E (art. 65, §2º da Lei nº 12.651/12). (CUNHA, 2021, p. 39).

Francisco e Goldfinger informam que a REURB prevê sete fases para realização do processo de regularização fundiária. A primeira fase implica na sua instaurada, que pode ser, por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

Na Fase 2, após instaurada a REURB, o Município deve proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado; notificando, por via postal e por meio de publicação de edital, os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, de forma que, estes possam apresentar impugnação no prazo de 30 dias, a partir da data de recebimento da notificação. Sendo que a não manifestação dos indicados é interpretada como concordância com a REURB. Já em caso de apresentação de impugnação, inicia-se o procedimento extrajudicial de composição de conflitos (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

A terceira Fase compreende na aprovação por parte do Município do projeto de regularização fundiária (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020). Tartuce destaca que essa aprovação corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado. Sendo que, de acordo com Flavio Tartuce, a Lei da REURB define que, “[...] poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos de impactos ambientais.” (TARTUCE, 2023a, p. 256).

Ainda conforme explicam Francisco e Goldfinger, este projeto deve conter as responsabilidades dos envolvidos, assim como, os documentos, levantamentos, plantas, estudos e cronograma previstos no art. 35, I a X, da Lei n. 13.465/2017. A implantação da infraestrutura tida como essencial, conforme dispõe o art. 36, 1º§, no caso da REURB-S, compete poder público, que deve realizar e arcar com os ônus de sua manutenção; em caso de REURB-E, na aprovação dos projetos de regularização fundiários, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, os

responsáveis pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

É na Fase 4 que os Municípios podem criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais terão competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

Na Fase 5 ocorre o pronunciamento da autoridade competente, indicando se aprova ou rejeita o projeto de regularização fundiária. Uma vez aprovado, serão informadas as intervenções que devem ser executadas; identificando e declarando os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, assim como, seus respectivos direitos reais (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

É na Fase 6 que é emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que representa o ato administrativo de aprovação da regularização. E na sétima e última Fase, ocorre o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado, diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2020).

Com base neste contexto que tratou das particularidades da usucapião e da REURB, no próximo item, abordam-se alguns aspectos da regularização fundiária no estado do Rio Grande do Sul.

### 2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RS

De forma semelhante ao que acontece nos demais estados brasileiros, o estado do Rio Grande do Sul, a moradia também é um problema que envolve aspectos sociais, econômicos, de saúde; estando diretamente relacionado à ofensa à direitos básicos e essenciais à todo ser humano.

A regularização fundiária, como já explanado neste estudo, possui legislação federal, a qual, determina que são legitimados para promover a regularização fundiária: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, os quais devem promover políticas voltadas à sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial. Desta forma, cabe verificar a situação do Estado do Rio Grande do Sul no que diz respeito a esse tema, afinal como expressa Nascimento et al. “A moradia

regularizada é um caminho para a integralização de outros tantos direitos fundamentais para as pessoas, tais como o trabalho, o lazer, a educação, a segurança, a saúde.” (NASCIMENTO et al., 2016, p. 5). E Nascimento et al. enfatizam que:

Muitos Estados e Municípios têm programas específicos de regularização através dos quais são realizadas as obras necessárias à inserção urbana das comunidades, além de proporcionar aos moradores a titulação de sua posse ou o registro de seus lotes, das ruas e outros equipamentos e logradouros no Cartório do Registro de Imóveis. (NASCIMENTO et al., 2016, p. 5).

No entanto, apesar dessa condição expressa por Nascimento et al., a situação de regularização fundiária no estado do Rio Grande do Sul é, no mínimo preocupante, pois, como Anelise Muratore de Oliveira informa:

O Estado do Rio Grande do Sul responde vários Inquéritos e Ações Civis Públicas, ajuizadas pelo Ministério Público, para que promova a Regularização Fundiária e Urbana de áreas de sua propriedade ilegalmente ocupadas por famílias de baixa renda. (OLIVEIRA, 2019, p. 14).

Ocorre que a investigação quanto à legislação gaúcha voltada à regularização fundiária no Estado do Rio Grande do Sul, revelou que em 1992 foi criada a Lei n. 9.752, a qual previa a doação das áreas estaduais ocupadas às famílias moradoras. (RIO GRANDE DO SUL, 1992). Em função do disposto nesta Lei, comunidades de inúmeras vilas irregulares, localizadas em áreas pertencentes ao Estado, principalmente na sua capital, Porto Alegre, foram mobilizadas e se organizaram com o objetivo de obter a regularização fundiária (OLIVEIRA, 2019).

Em maio de 1999, foi criada Secretaria Especial de Habitação, por meio da qual foi instituído o Programa Estadual de Regularização Fundiária (PERF). O PERF tinha como finalidade estimular a regularização jurídica, física e social de espaços pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul, e que se encontravam ocupadas por populações de baixa renda. Assim, sob a influência do PERF, o governo estadual, em setembro de 1999, por meio do Decreto n. 39.737, solicitou que os Procuradores do Estado, requeressem ao Poder Judiciário,

[...] a suspensão dos processos judiciais que objetivam a desocupação de áreas, edificações, prédios públicos e imóveis funcionais de sua

propriedade, de suas autarquias e fundações, desde que os casos se enquadrem ou possam ser enquadrados no PERF. (OLIVEIRA, 2019, p. 17).

Já no ano seguinte, em 2000, foi criada a Comissão Regional de Regularização Fundiária de Porto Alegre, por meio do Decreto Estadual n. 40.276, com foco na participação direta da população nas discussões relacionadas a implementação de ações de regularização fundiária no município (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Mais recentemente, em 2019, foi promulgada a Lei Estadual nº 15.246, a qual, dentre outras definições, determina que compete a Secretaria de Obras e Habitação (SOP): “[...] g) executar a política de regularização urbana e fundiária; h) coordenar e executar a remoção e o reassentamento de pessoas localizadas em áreas de risco [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Com isso, a SOP desenvolveu o Programa Estadual de Regularização Fundiária, que se efetiva por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERER), e tem como objetivo principal a promoção da regularização urbanística e fundiária de ocupações que estão em áreas de propriedade do Estado e de outros entes públicos vinculados a este, com vista à inclusão social de seus moradores (OLIVEIRA, 2019).

Como a Regularização Fundiária é um processo jurídico e urbanístico, ela deve ser realizada em etapas, as quais são mencionadas por Oliveira:

- a) Levantamento Topográfico;
- b) Instituições de Áreas Especiais de Interesse Social;
- c) Cadastro Socioeconômico;
- d) Diretrizes Urbanísticas;
- e) Estudo de Viabilidade Urbanística;
- f) Projeto Urbanístico,
- g) Projeto Complementares;
- h) Urbanização;
- i) Regularização Jurídica; e
- j) Titulação Individual. (OLIVEIRA, 2019, p. 19).

Além disso, os recursos orçamentários para a concretização do PERF, são provenientes das seguintes fontes: Tesouro do Estado; Orçamento Geral da União; Ministério das Cidades; e Financiamentos (OLIVEIRA, 2019).

Conforme Saul Teixeira, na gestão 2019-2022, o governo gaúcho desenvolveu o projeto “Regulariza RS”, que se mostra como uma importante

estratégia na promoção da habitação de interesse social. Ele cita como um exemplo do projeto, o Núcleo Urbano Informal (NUI) referente a vila São Judas Tadeu, localizada em Porto Alegre/RS, e que foi reconhecida como Área Especial de interesse Social I (AEIS I) pela prefeitura. Com isso, essa ocupação passa a compor, como parte integrante, da cidade formal, sujeita e regulamentada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, alcançando em torno de 600 famílias que ali residem (TEIXEIRA, 2022).

Em processo de regularização fundiária, em 2022, a vila São Judas Tadeu foi contemplada com serviços de topografia e laudos técnicos ambientais contratados pelo Estado, trabalho este que serviu para nortear a SOP na elaboração do projeto de regularização da área, o qual, já foi protocolado na Comissão Técnica de Análise de Regularização Fundiária da prefeitura de Porto Alegre (TEIXEIRA, 2022).

Segundo Natália Carvalho da Rosa e Sérgio Botton Barcellos, considerando a Política Nacional de Regularização Fundiária, cabe aos municípios assumirem a “[...] função de protagonistas, uma vez que são os principais responsáveis pela formulação, aplicação e avaliação de sua política urbana, visando concretizar os instrumentos do Estatuto da Cidade.” (ROSA; BARCELLOS, 2021, p. 6). E seguem destacando que:

Está previsto que a regularização fundiária seja realizada pelo poder público municipal em conjunto com a população local, seguida do desenvolvimento de um trabalho social com as comunidades para que a população de fato participe do processo. (ROSA; BARCELLOS, 2021, p. 6)

Deste modo, evidencia-se claramente que o processo de Regularização Fundiária, precisa ser resultado de um trabalho conjunto, dos poderes públicos, Ministério Público, Defensoria Pública, cartórios e interessados em regular, na busca pela garantia ao direito de moradia digna, previsto na Constituição Federal brasileira.

Em se tratando dos mecanismos dispostos na legislação federal, pode-se perceber que tanto a usucapião extrajudicial quanto a REURB não exigem que os Estados tenham leis próprias para garantir a efetivação plena destes instrumentos. Porém, cabe aos Estados assim como aos municípios promover políticas públicas capazes de incrementar o desenvolvimento urbano planejado, e, sobretudo, comprometido com a dignidade de seus cidadãos, inclusive no que diz respeito, a sua moradia.

## CONCLUSÃO

No presente estudo abordou-se o tema regularização fundiária urbana sob o viés jurídico da usucapião extrajudicial e REURB no Estado do Rio Grande do Sul, tendo como questão problema norteadora: Quais as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS? A qual foi plenamente respondida, haja vista que, ao longo desta pesquisa tratou-se de conceituar, definir e caracterizar a usucapião em suas modalidades, com ênfase na extrajudicial, assim como, em se tratando da Lei da REURB.

Inicialmente tinham-se duas hipóteses a serem consideradas neste trabalho. De forma que, a primeira que afirmava que o Estado e o ordenamento jurídico dispõem de legislação e instrumentos jurídicos que possibilitam a regularização na esfera extrajudicial e judicial de forma eficaz, foi devidamente comprovada, pois ao longo do segundo capítulo evidenciou-se leis federais e estaduais, do Rio Grande do Sul, que legislam sobre a regularização fundiária.

Em contrapartida, a segunda hipótese que dizia que o Estado e o ordenamento jurídico não preveem instrumentos jurídicos para permitir a regularização fundiária de forma eficaz no Estado do RS, foi refutada.

O objetivo geral que era investigar as principais características e diferenças entre os instrumentos jurídicos usucapião extrajudicial e REURB, para regularização de imóveis urbanos no Estado do RS, de forma a verificar o instrumento mais indicado para regularização de imóveis urbanos no RS, foi alcançado, afinal, as leituras e pesquisas em doutrinadores e legislação, revelaram que a escolha por um dos instrumentos disponíveis para a regularização, deve ser norteadada pelas características do imóvel. Assim, com base nos requisitos da usucapião extrajudicial e REURB, frente as características de ocupação e seu contexto, é que vai ser determinada a escolha por um ou por outro instrumento jurídico.

Afinal, a usucapião extrajudicial é indicada quando todas as partes envolvidas concordam com a regularização e não há litígio sobre a posse. Trata-se de um procedimento realizado em cartório, com a apresentação de documentos e a comprovação do requisito de posse mansa e pacífica por determinado período. Já o REURB é utilizado em situações de áreas urbanas ocupadas por população de

baixa renda, pois tem como objetivo promover a regularização fundiária e garantir o direito à moradia. Porém, esse processo é mais complexo e envolve a participação do poder público, exigindo a elaboração de um projeto de regularização e a realização de audiências públicas.

Assim, evidencia-se nitidamente que escolha entre usucapião extrajudicial ou REURB depende das circunstâncias do caso, como a existência de litígio, a natureza da ocupação e a disponibilidade de recursos e apoio do poder público.

Sobretudo, ficou demonstrado que o processo de regularização fundiária, não é exclusividade do ente público federal, estadual ou municipal; mas muito mais que isso, é uma ação que deve ser realizada de maneira conjunta, onde todos procuram concretizar e efetivar o definido pela Constituição Federal brasileira, como sendo um direito fundamental que deve alcançar todos os cidadãos: a moradia digna.

A pesquisa mostrou-se muito interessante e repleta de novas possibilidades de estudos, cabendo por hora destacar, que não foi a intenção deste trabalho, exaurir o tema, mas sim, fazer um apanhado geral sobre os principais aspectos que norteiam os institutos da usucapião extrajudicial e a REURB, ao que, sugere-se que seja realizadas pesquisas futuras relacionadas ao tema.

## REFERÊNCIAS

AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVES, Ana Cristina Ramos. **Mapeamento das ocupações irregulares nas APPs do trecho urbano do córrego Mumbuca em Monte Carmelo – MG**. MONTE CARMELO/MG: 2020.

ALVIM, A.T.B.; RUBIO, V.M. (orgs.). **Sustentabilidade em projetos para urbanização de assentamentos precários no Brasil** [recurso eletrônico]: contexto, dimensões e perspectivas. Barueri [SP]: Manole, 2022.

BARBISAN, Ailson et al. **Impactos ambientais gerados pela ocupação irregular no município de Passo Fundo (RS)**. Estudos Tecnológicos em Engenharia, 2009.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: DICKMANN, I.; DICKMANN, I. (orgs.). **A questão da habitação popular**. Curitiba, PR: Base Editorial, IBEP, 2015.

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

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Civil**, Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 25 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em 26 de out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Código Civil**. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 26 de out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.465** de 2017. Lei da REURB.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365/41, as Leis nos 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90, e 10.257/01, e a Medida Provisória no 2.197-43/01; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.424**, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91, e 10.406/02; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.010**, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19).

CARDOSO, Cristiane; GUERRA, Antônio José Teixeira; SILVA, Michele Souza da (orgs.). **Geografia e os riscos socioambientais**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

CUNHA, S. B. da.; VIEIRA, V. T. Mudanças na rede de drenagem urbana de Teresópolis (Rio de Janeiro). In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 131.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana: REURB**. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: JusPodivm, 2021.

D'ÁVILA, Claudia Aparecida Romeiro. **Dentro da roça e perto dos vizinhos: moradias no assentamento Vereda I. Viçosa (MG): 2004.**

DAMACENA, Fernanda; OLIVEIRA, Francine; DÖRR, Julia. Direito à moradia, ocupação de áreas de risco e desastre "natural" à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Revista Culturas Jurídicas**. 4. 270-297, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio. (orgs.). **A questão da habitação popular**. Curitiba, PR: Base Editorial, IBEP, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 36. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (v.4).

DOERR, M.B. Política habitacional e ditadura militar: análise comparada entre Chile e Brasil. In: CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A.; JAENISCH, S.T. (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

FARDIN, Sara Carolina Soares Guerra; FARDIN, Henrique Delboni; FARDIN Hugo Delboni. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 2, p. 854-862, abr.- jun., 2018.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**. Nº. 49. Ano 9. Belo Horizonte: Fórum, jan./fev. 2010, p. 34-35.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual, e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio. **Sinopses para Concursos: v.44. Direito Urbanístico**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

FUTATA, Rosiane Time Pechutto. **Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente**. Monografia (Direito) – Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direitos Reais**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Novo Curso de Direito Civil) ePUB.

GIULIATTI, Nathália Melo et al. Avaliação de impactos ambientais marginais em rios urbanos. In: PEREIRA JÚNIOR, A.; JESUS, E. S.; RIBEIRO, J. M. F. (Org.) **As múltiplas visões sobre o meio ambiente e os impactos ambientais**, v.2. 306 p. Formato: PDF. 2019.

GONÇALVES, Maria da Conceição et al. O Trabalho Social e a Política Habitacional. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 13(2): 175-190, jul.-dez./2007.

GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

LEMOS, Maria Fernanda. Adaptação urbana para a mudança climática e assentamentos precários. In: ALVIM, A.T.B.; RUBIO, V.M. (orgs.). **Sustentabilidade em projetos para urbanização de assentamentos precários no Brasil** [recurso eletrônico]: contexto, dimensões e perspectivas. Barueri [SP]: Manole, 2022.

LENZA, P. (org.). **Direito Constitucional esquematizado: Coleção esquematizado®**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MANNRICH, Nelson (org.) **Constituição Federal**. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2005.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. **Série Espaço & Debate**. 3. ed. São Paulo: Atual Editora, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP).

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MILANESI, Jonas et al. Análise multitemporal da ocupação irregular nas Áreas de Preservação Permanente (APP) sub-bacia do Arroio Manresa - Porto Alegre/RS. **Geografia Ensino & Pesquisa**, vol. 19, n. 3, set./dez. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Deficit habitacional 2006**. Brasília, mar. 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca>. Acesso em: jun. 2023.

NASCIMENTO, Sheylla Patrícia Gomes do; SANTOS, James Rafael Ulisses dos; MELO, Nivaneide Alves de. OS Riscos ambientais ocasionados pela ocupação irregular na comunidade vila emater II, Maceió – AL. **Revista Geonorte**, Edição Especial, V.1, N.4, p.929 – 937, 2012.

NASCIMENTO, Adriana Schefer do et al. **Cartilha de orientação para o uso de instrumentos de regularização fundiária no Rio Grande do Sul**. 2016. Disponível em: <https://www.ricgu.com.br/wp-content/uploads/2016/02/regularizacao-fundiarica-cartilha.pdf>. Acesso em: jun. 2023.

OLIVEIRA, Anelise Muratore de. A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas do estado do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos de Planejamento**. Edição n. 14, Dez. 2019.

PAZ, Mariana; LEÃO, Renata de Souza; ESTANCIONE, Luizi. Ocupações irregulares e desastres naturais em metrópoles: sua relação com a governança da água. **XIII Simpósio de Nacional de Geografia Urbana**. Rio de Janeiro: 2013.

RAMALHO, A.M.F.; SILVA, V.L.O.L.F. Conflitos fundiários urbanos: O dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. In: SAULE JÚNIOR, N. et al. (org). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Magister, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público. **Morar em loteamento irregular não é legal**. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.752**, de 10 de novembro 1992. Regulamenta o disposto no artigo 27 do A.D.C.T. da Constituição do Estado.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 34.668/1993.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 39.737/1999.**

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 40.276/2000.**

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 15.246/2019.**

RIZZON, Matheus Miotto. **Risco geotécnico de encostas ocupadas: avaliação e indicação de soluções para mitigar problemas na vila Graciliano Ramos em Porto Alegre.** Porto Alegre: 2012.

ROSA, Natália Carvalho da; BARCELLOS, Sérgio Botton. Regularização fundiária e direito à cidade: as transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas (RS). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.23, e202107, 2021.

RUSSO, E.O. O que o indicador indica? O deficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990. In: CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A.; JAENISCH, S.T. (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de direito processual civil.** 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SANTOS, Dyuliana Rodrigues dos. O uso do direito como ferramenta para a reorganização dos ambientes urbanos. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação). Universidade Federal do Pampa, DIREITO, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, L.G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito a cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Parma, 1999.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário: teoria e prática.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SCALCO, Adriano Vinícius et al. Diagnóstico da ocupação irregular de áreas de APPs no entorno dos Lagos Igapó I e II e suas consequências para a população de Londrina –PR. **Anais XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR**, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 13 a 18 de abril de 2013, INPE.

SILIPRANDI, Taís. Usucapião de imóvel pertencente ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH). **JusBrasil**, 2021.

SILVA, J.A. **Curso de Direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Rachel Coutinho Marques da. Contextualização histórica do processo de urbanização de assentamentos precários no Brasil. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti; RUBIO, Viviane Manzione. (orgs.). **Sustentabilidade em projetos para urbanização de assentamentos precários no Brasil** [recurso eletrônico]: contexto, dimensões e perspectivas. Barueri [SP]: Manole, 2022.

SOIHET, Rachel. Mulheres pobres e violência no Brasil urbano. PRIORE, Mary Del (org.). **História das mulheres no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

SOUZA, José Fernando Vidal De; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; POZZETTI, Valmir César. **Direito urbanístico, cidade e alteridade** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2021.

SOUZA, Crizan Graça de; OLIVEIRA, Geisilane Tavares de; SOUZA, Luvanor Graça de. Ocupações urbanas irregulares: um estudo sobre a relação entre habitação e condições de moradias dos habitantes da área inundável do beco Ademir Farias no bairro São José Operário, em Parintins- AM. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória/ES: 2014.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Distinções jurídicas na perspectiva civil constitucional na sociedade contemporânea. In: DICKMANN, I.; DICKMANN, I. (orgs.). **A questão da habitação popular**. Curitiba, PR: Base Editorial, IBEP, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

TAPAI, Marcelo de Andrade. **Direito imobiliário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. 15. ed. [3. Reimp.] Rio de Janeiro: Forense, 2023a.

\_\_\_\_\_. **Direito civil**: lei de introdução e parte geral. 19. ed. [2. Reimp.] Rio de Janeiro: Forense, 2023b.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

TAVARES, Luiz Cláudio Assis. A questão da habitação social: desafios e perspectivas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 361, 3 jul. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5396>. Acesso em: 11 jul. 2023.

TEIXEIRA, Saul. Estado atende demanda histórica de regularização fundiária em Porto Alegre. **Estado do Rio Grande do Sul**. 2022. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/estado-atende-demanda-historica-de-regularizacao-fundiaria-em-porto-alegre>. Acesso em 10 jun. 2023.

VARGAS, H. L. **Ocupação irregular de APP urbana**: um estudo da percepção social acerca do conflito de interesses que se estabelece na lagoa do prato raso, em Feira de Santana, Bahia. *Sitientibus*, n. 39, p. 7-36. 2008.