



## **USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO DE PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

### **EXTRAJUDICIAL USUCAPION AS A MECHANISM TO PROMOTE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING: POSSIBILITIES AND LIMITATIONS IN LAND REGULARIZATION**

Bárbara Santiago de Lima <sup>1</sup>

Letícia Joana Müller <sup>2</sup>

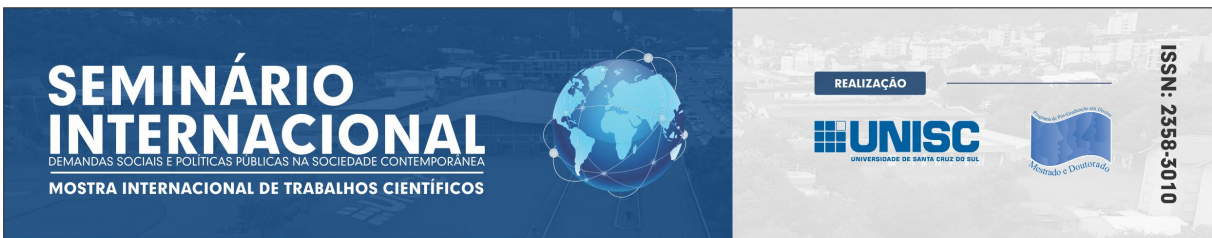
**Resumo:** Considerando o imenso número de imóveis que se encontram na informalidade, bem como os problemas que essa omissão traz à política urbana e aos particulares que ocupam essas áreas, neste artigo objetiva-se analisar a possibilidade de utilização da Usucapião Extrajudicial como um mecanismo de realização do direito fundamental à moradia, observando suas possibilidades e limitações na Regularização Fundiária. Dessa forma, questiona-se: Seria a Usucapião Extrajudicial uma forma de promoção do direito fundamental à moradia por meio da Regularização Fundiária? A fim de responder tal indagação, serão utilizados o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica. Inicialmente, serão analisados os institutos da Usucapião Extrajudicial, do direito fundamental à moradia e da Regularização Fundiária, observando suas inter-relações, concluindo ao final que a Usucapião Extrajudicial, por meio da Regularização Fundiária, não apenas promove, mas também facilita o acesso ao direito fundamental à moradia.

**Palavras-chave:** Direito à Moradia. Regularização Fundiária. Usucapião Extrajudicial.

**Abstract:** Considering the immense number of properties that are in informality, as well as the problems that this omission brings to urban policy and to the individuals that occupy these areas, this article aims to analyze the possibility of using Extrajudicial Usucapion as a mechanism for realizing the fundamental right to housing, observing its possibilities and limitations in Land Regularization. This way, the question is: Would the Extrajudicial Usucapion be a way of promoting the fundamental right to housing by means of the Land Regularization? In order to answer such question, the deductive approach method and the bibliographical research technique will be used. Initially, the institutes of Extrajudicial Usucapion, the fundamental right to housing and Land Regularization will be analyzed,

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CNPq. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisas “Intersecções jurídicas entre o Público e o Privado: a concretização da dignidade humana através do instrumento da solidariedade pela materialização dos deveres fundamentais”, vinculado ao PPGD da UNISC, coordenado pelo Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis. E-mail: <bsantiago@mx2.unisc.br>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5273493020592119>. Orcid: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-0590-3316>.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa de Iniciação Científica pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2019/2021). Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos” e do Grupo de Pesquisa “Espectros dos Direitos Fundamentais Sociais”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1269647360762827>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-8585-3713>. E-mail: [leticiajoanamuller@gmail.com](mailto:leticiajoanamuller@gmail.com).



observing their inter-relationships, concluding at the end that Extrajudicial Usucapion, by means of Land Regularization, not only promotes, but also facilitates access to the fundamental right to housing.

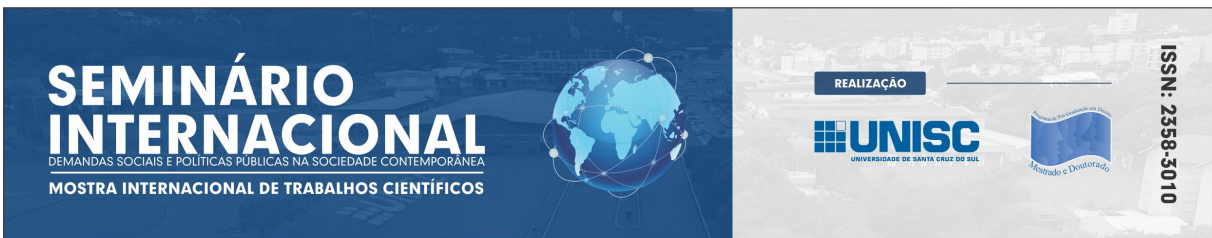
**Keywords:** Extrajudicial usucapion. Housing rights. Land regularization.

## 1. Introdução

Diante do imenso número de imóveis que se encontram na informalidade, bem como os problemas que essa omissão traz à política urbana e aos particulares que ocupam essas áreas, neste artigo busca-se entender como a usucapião extrajudicial, instituto inovador no ordenamento jurídico brasileiro, pode contribuir para a promoção do direito fundamental à moradia. Para tanto, serão apresentados conceitos, fundamentos e aplicação prática da usucapião extrajudicial nos projetos de Regularização Fundiária e do direito à moradia, bem como suas inter-relações, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece que o direito à moradia é um direito fundamental.

Nesse sentido, objetiva-se analisar a possibilidade de utilização da usucapião extrajudicial como mecanismo de realização do direito fundamental à moradia, observando suas possibilidades e limitações na regularização fundiária. Desse modo, busca-se responder o seguinte questionamento: Seria a usucapião extrajudicial uma forma de promoção do direito fundamental à moradia por meio da Regularização Fundiária? A fim de encontrar as respostas para tal questionamento, será utilizado o método de abordagem dedutivo, partindo de uma premissa geral buscando alcançar uma conclusão particular. Já em termos de técnica da pesquisa, adotar-se-á a bibliográfica, usufruindo-se de documentação direta (legislação constitucional e infraconstitucional) e indireta (bibliografia de fontes primárias e secundárias) que versam sobre a temática.

Dessa forma, no primeiro tópico serão analisadas as características da usucapião extrajudicial na legislação brasileira, como surgiu e como ocorre o seu processamento nos casos práticos. No segundo tópico, será trabalhado o direito fundamental à moradia, seu conceito, origem e sua relação com a dignidade da pessoa humana, princípio base da Constituição Federal brasileira. Por fim, no terceiro tópico, será trabalhada a Usucapião extrajudicial como uma forma de regularização fundiária e sua relação com o direito fundamental à moradia digna. Logo, com base na análise das características e fundamentos da usucapião extrajudicial e estudo do direito à moradia, será possível compreender como a usucapião extrajudicial promove o



direito fundamental à moradia por ser uma alternativa rápida e eficiente para a Regularização Fundiária.

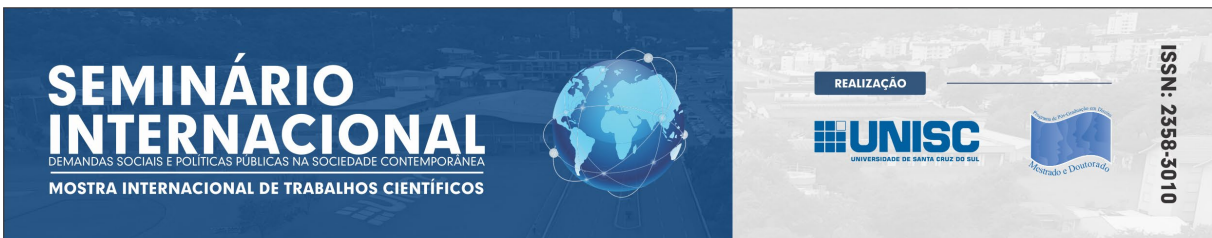
## 2. A usucapião extrajudicial na legislação brasileira e suas características

O direito, adequando-se às transformações sociais, trouxe o instituto da usucapião extrajudicial, a partir do Código de Processo Civil de 2015, facilitando a aquisição do título de proprietário ao possuidor do imóvel, de forma mais simplificada do que aquela feita pela via judicial. A usucapião extrajudicial, também intitulada como usucapião administrativa, quando comparada às judiciais, mostra-se uma forma simplificada de realização de registro formal de uma propriedade. Ela consiste em uma modalidade alinhada ao movimento de desjudicialização de conflitos (LÔBO, 2021, p. 345), contribuindo para a agilidade nos procedimentos, visto que o judiciário se encontra sobrecarregado.

A natureza jurídica da usucapião extrajudicial se deve às funções notarial e registral, que no Brasil é considerada de cunho administrativo, embora seja praticada por particulares. O registro de imóveis enquadra-se em um serviço público delegado a um particular, não ocupando função pública os seus responsáveis, pois apenas desempenham uma função para o ente público repassada por ele. "No direito brasileiro tem-se entendido que a função registral bem como a função notarial são funções administrativas, públicas, exercidas por um particular, por sua conta e risco, mediante delegação estatal." (BRANDELLI, 2016, p. 33).

Trata-se de uma forma de usucapião facultativa, podendo ser aplicada a qualquer uma das modalidades de usucapião (Ordinário, Extraordinário, Especial Rural, Especial Urbano, Especial Familiar e Coletivo para bens imóveis, bem como Ordinário e Extraordinário para bens móveis), sendo de livre escolha do autor a opção entre judicial ou cartorária, desde que não haja litígio em relação à posse e que alguns requisitos sejam cumpridos. Nos ensinamentos de Tartuce (2019, p. 339) entre todas as modalidades de usucapião "o caminho extrajudicial passa a ser possível, o que está em sintonia com a principiologia do Novo CPC e com a tendência de desjudicialização das contendas, de fuga do Judiciário".

Não há o que se falar em usucapião extrajudicial sem antes entender que o seu surgimento se deu como uma inovação no ordenamento jurídico, tendo como um dos principais objetivos "atribuir aos notários e registradores a possibilidade de solucionar as demandas de forma consensual e extrajudicial." (MELLO, 2017, p. 240). Para que a usucapião possa ser realizada de forma extrajudicial, independente da modalidade, é preciso cumprir com alguns requisitos,



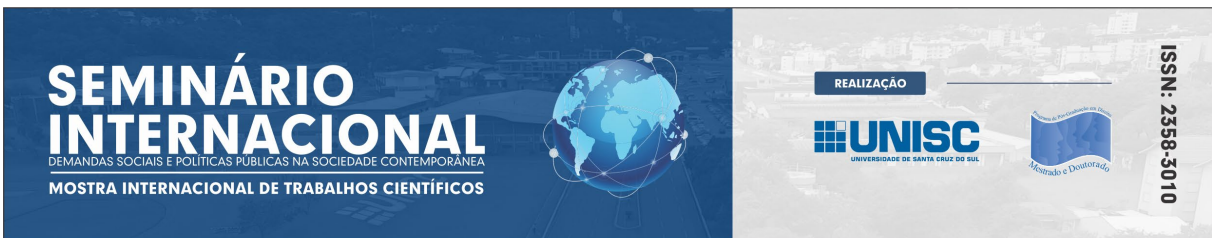
sendo eles a posse mansa e pacífica do imóvel em relação aos antigos titulares desta, desde que eles conheçam a posse do requerente e não questionem a sua existência enquanto ela perdurar (SCAVONE JUNIOR, 2020, p. 2.196).

A usucapião extrajudicial ocorre mediante uma solicitação, que deve ser enviada ao cartório de registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel a ser usucapido. Esta previsão consta no artigo 1.071 do Código de Processo Civil, o qual alterou o artigo 216-A da Lei 6.015/1973, denominada Lei dos Registros Públicos, que passou a constar na Lei 13.465/2017, prevendo os requisitos para a formalização do pedido de usucapião dirigido ao cartório de registro de imóveis (BRASIL, 1973).

Para que o ato seja processado, é necessária a presença de advogado, que a ata notarial seja lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias e que apresente a planta e o memorial descritivo. Ambos devem ser assinados por profissional habilitado pela Lei, provando a anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel a ser usucapido ou na matrícula dos imóveis confinantes, conforme será estudado em seguida (BRASIL, 2017b).

Além disso, também se mostra necessária a apresentação de certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente e que detenha justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel, tendo como base o disposto no artigo 216-A da Lei dos Registros Públicos. (BRASIL, 1973).

O Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é um dos principais dispositivos que regula o procedimento extrajudicial da usucapião, relacionando como esta deve ocorrer na prática e quais os requisitos essenciais para sua realização. Em seu artigo 2º, estabelece que o pedido de reconhecimento via extrajudicial deve ser formulado pelo requerente, representado por advogado ou defensor público, sendo processado pelo cartório de registro de imóveis da circunscrição em que estiver localizado o imóvel usucapiendo ou a sua maior parte. O parágrafo primeiro do artigo 2º esclarece que o reconhecimento extrajudicial da usucapião abrange o direito à propriedade e os demais direitos reais que permitem a usucapião como forma de aquisição. A opção de escolha entre a via judicial ou extrajudicial cabe aos interessados, conforme consta no parágrafo 2º do artigo 2º, podendo ocorrer a desistência da modalidade judicial migrando para a via extrajudicial no prazo de 30 dias (BRASIL, 2017b).



Acerca do requerimento de usucapião extrajudicial, o artigo 3º do Provimento refere que este deve seguir as regras da petição inicial do artigo 318 do Código de Processo Civil, mas também deve indicar a modalidade de usucapião pretendida junto ao embasamento legal, a origem e as características da posse, bem como as edificações presentes no imóvel e suas características, o nome e o estado civil dos possuidores cujo tempo de posse foi somado ao do requerente para preencher o tempo mínimo necessário, o número da matrícula do imóvel, a transcrição de onde ele se encontra ou a informação de que não está matriculado nem transcrito e o valor atribuído a ele (BRASIL, 2017b).

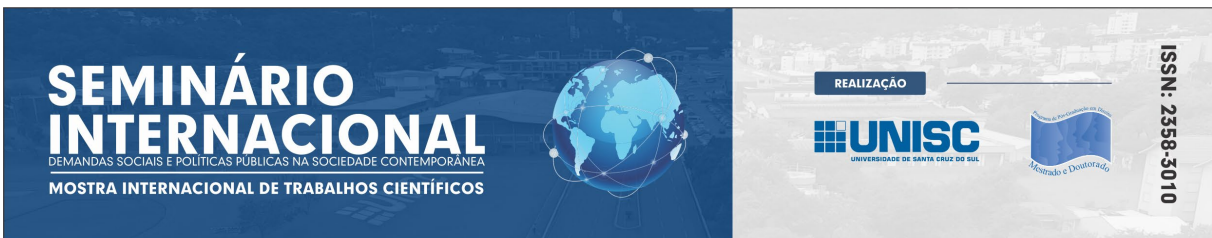
Deve ser assinado pelo advogado ou pelo defensor público, contendo a ata notarial que ateste as características do imóvel a ser usucapido, bem como deve ser instruído com ata notarial com a qualificação do requerente e do cônjuge ou companheiro, se houver, e do titular do imóvel lançado na matrícula objeto da usucapião que ateste descrição do imóvel, conforme o constante na matrícula, devendo constar as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo (BRASIL, 2017b).

Deve também conter o tempo e as características da posse do requerente e dos que o antecederam, se houver, a forma de aquisição da posse, a modalidade de usucapião pretendida acompanhada de sua fundamentação legal, a quantidade de imóveis atingida pela pretensão aquisitiva e a localização destes, referindo se estão situados em uma ou em mais circunscrições, o valor do imóvel e outras informações que forem consideradas necessárias pelo tabelião durante o procedimento, como o depoimento de testemunhas ou de partes confrontantes (BRASIL, 2017b).

Tal dispositivo, em seu inciso II, o artigo 4º do Provimento refere a necessidade de que a planta e o memorial descritivo estejam assinados pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, ou seja, devem ser assinados pelo proprietário do imóvel a ser objeto de usucapião. (BRASIL, 2017b). Na visão de Cassettari, Serra, M. H. e Serra, M. G (2018, p. 437): "tal exigência normativa advém da necessidade de explicitar que todas as pessoas que figurarem no registro usucapindo necessariamente devem concordar com a usucapião."

Já o inciso terceiro do mesmo artigo traz a exigência de que o requerimento venha acompanhado de justo título ou outro documento que possa comprovar a origem, a continuidade, a cadeia possessória e o tempo de posse. Além disso, o requerimento também deve estar acompanhado de certidões negativas da Justiça Federal e Estadual do local onde o imóvel se encontra expedidas em no máximo 30 dias anteriores ao requerimento, com o intuito





de demonstrar a inexistência de ações judiciais de oposição ao imóvel em nome dos requerentes e dos cônjuges ou companheiros, se houver, do proprietário do imóvel usucapiendo e seu respectivo cônjuge ou companheiro, se houver, vem como dos demais possuidores, em caso de composesse, bem como de seus respectivos cônjuges e companheiros, se houver, quando a sucessão de posse for utilizada para completar o período aquisitivo da usucapição, somando-se os tempos de posse anteriores (BRASIL, 2017b).

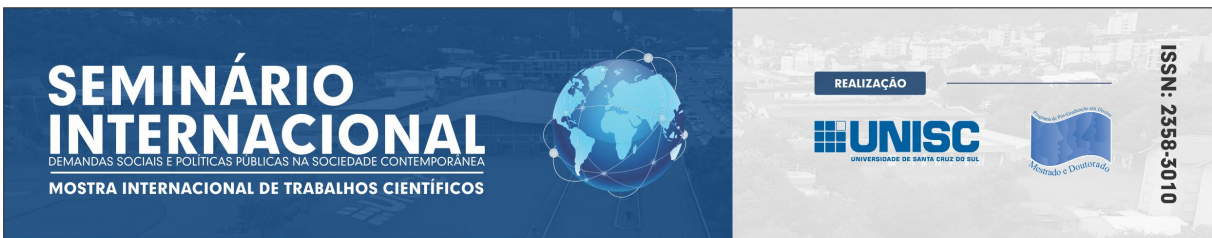
Exige-se também a descrição georreferenciada, apenas em alguns casos previstos em lei, o instrumento de mandato, seja ele público ou particular, outorgado ao advogado, uma declaração feita pelo requerente, por seu cônjuge ou companheiro, se houver, que outorgue ao defensor público a capacidade de postulação da usucapição e, por fim, certidão dos órgãos municipais ou federais que demonstre a natureza urbana ou rural do imóvel, devendo ser expedida até 30 dias antes do requerimento (BRASIL, 2017b).

Todos os documentos referidos devem ser apresentados no formato original, como refere o parágrafo primeiro, bem como o requerimento deverá ser instruído com tantas cópias quantos forem os titulares dos direitos reais ou de outros direitos registrados, os proprietários confinantes ou ocupantes, que não tenham assinado a planta nem do memorial descritivo, como, por sua vez, refere o parágrafo segundo. Caso algum documento seja apresentado em cópia, poderá ser declarado autêntico pelo advogado ou pelo defensor público, sob sua responsabilidade pessoal, dispensando a apresentação de cópias autenticadas em cartório, com base no parágrafo terceiro (BRASIL, 2017b).

O requerente deverá ainda declarar o valor do imóvel de acordo com seu valor venal relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou do imposto territorial rural incidente ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado. Caso já exista procedimento de reconhecimento extrajudicial de usucapição em relação ao mesmo imóvel, o parágrafo nono refere que a prenotação continuará sobrestada até que seja acolhida ou rejeitada no procedimento anterior (BRASIL, 2017b).

A respeito da ata notarial, o artigo 5º afirma que ela deverá ser lavrada pelo tabelião de notas do município em que o imóvel objeto de usucapição se localiza, cabendo a ele também informar ao requerente e as testemunhas acerca da configuração de crime de falsidade, caso seja feita alguma declaração falsa. Poderá o tabelião, caso entenda necessário, realizar diligências até o imóvel antes de lavrar a ata notarial, conforme disposto no parágrafo primeiro do mesmo artigo (BRASIL, 2017b).

Lavrada a ata notarial, o requerente deve ser certificado pelo tabelião, consignando que a



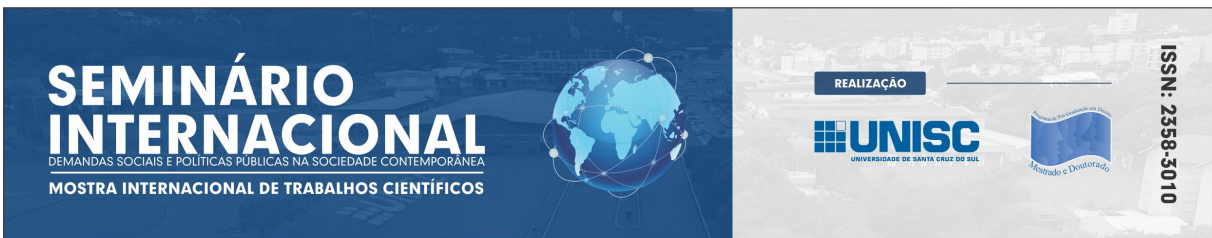
ata não tem valor de confirmação de estabelecimento de propriedade, sendo apenas uma instrução de requerimento para ser processada perante o registro de imóveis, com base no parágrafo terceiro. A autuação do requerimento e dos documentos que o acompanham será feita pelo oficial do registro de imóveis competente, sendo o prazo de efeitos da prenotação prorrogado até o acolhimento ou rejeição do pedido, como previsto no artigo 9º (BRASIL, 2017b).

A assinatura é indispensável, tendo o Provimento regulado algumas particularidades que eventualmente possam ocorrer. Além disso, a respeito do requisito de assinatura da planta presente no artigo 10, o artigo 13 considera outorgado o consentimento, independente de notificação, quando ocorrer apresentação de justo título ou qualquer outra demonstração de existência de relação jurídica com o titular registral, devendo ser esta estar acompanhada de prova de quitação da obrigação assumida e certidão do distribuidor cível emitida em, no máximo, 30 dias antecedentes ao requerimento ser realizado, a fim de demonstrar a inexistência de ação judicial ou conflito envolvendo o imóvel (BRASIL, 2017b).

O parágrafo primeiro do artigo 13 refere em seus incisos um rol de documentos que podem ser considerados justo título para substituir a notificação e anuência dos titulares do direito registrado. Dessa forma, compromisso ou recibo de compra e venda; cessão de direitos e promessa de cessão; pré-contrato; proposta de compra; reserva de lote ou outro instrumento no qual conste a manifestação de vontade das partes, contendo a indicação da fração ideal, do lote ou unidade, o preço, o modo de pagamento e a promessa de contratar; procuração pública com poderes de alienação para si ou para outrem, especificando o imóvel; escritura de cessão de direitos hereditários, especificando o imóvel ou documentos judiciais de partilha, arrematação ou adjudicação podem ser utilizados como prova de justo título (BRASIL, 2017b).

Quando se adquire a propriedade por usucapião existindo um pré-contrato, como referido no artigo 13, ou algum documento que demonstre um certo interesse na transferência do imóvel, a notificação seguida de anuência do proprietário torna-se desnecessária, pois, “nessas situações nas quais os direitos compatíveis existentes serão preservados, em toda a sua extensão, seria desnecessária a anuência ou intimação do seu titular, haja vista que o que se adquire é a propriedade com a limitação existente.” (COUTO, 2021, p. 388).

Não haverá impedimento do reconhecimento da usucapião em cartório quando houver ônus real ou gravame na matrícula do imóvel, como refere o artigo 14 da mesma lei. Ainda, a impugnação poderá ser objeto de conciliação mediação pelo registrador, conforme redação do parágrafo único do mesmo artigo, entretanto, não sendo esta frutífera, haverá o impedimento



do reconhecimento extrajudicial da usucapião, constituindo litígio a ser objeto de discussão perante o poder judiciário (BRASIL, 2017b).

Caso o requerimento esteja acompanhado de toda a documentação necessária o oficial de registro de imóveis científicará à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de forma pessoal, por meio do oficial de registro de títulos e documentos ou pelo correio com aviso de recebimento, podendo apresentar manifestação em até 15 dias, conforme referido no artigo 15. O parágrafo primeiro refere a possibilidade de inércia dos órgãos públicos, o que não impedirá o andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento da usucapião (BRASIL, 2017b).

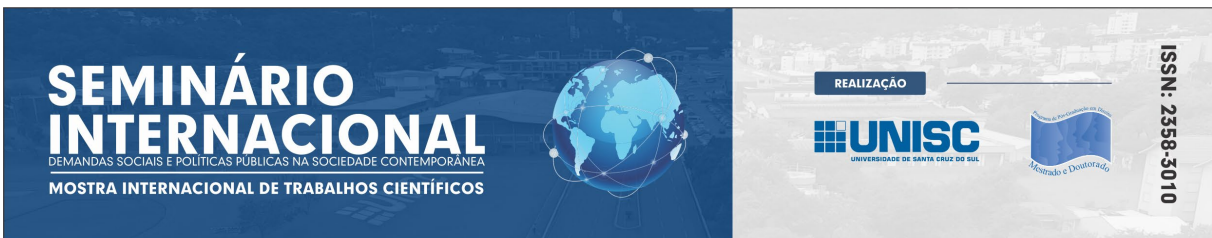
O oficial de registro de imóveis deverá expedir edital após a notificação dos órgãos públicos, científicando eventuais terceiros interessados, com prazo de 15 dias para manifestações, conforme refere o artigo 16. Decorrido o prazo do edital, de acordo com o parágrafo segundo, os terceiros interessados poderão se manifestar no prazo de 15 dias. Localizado o imóvel em duas ou mais circunscrições ou em circunscrição que abranja mais de um município, o edital deve ser publicado em jornais de todas as localidades que imóvel abrange, conforme parágrafo terceiro. A publicação desse edital pode ser por meio eletrônico, com base no parágrafo quarto, desde que o procedimento esteja regulamentado pelo órgão jurisdicional local, ficando dispensada a publicação em jornais de grande circulação (BRASIL, 2017b).

Rejeitado o pedido e devolvida a nota fundamentada, os efeitos da prenotação e da preferência dos direitos reais determinada pela prioridade cessarão, conforme prevê o parágrafo quarto. Essa rejeição poderá ser impugnada no prazo de 15 dias, podendo o oficial de registro de imóveis reanalisar o pedido suscitar dúvida registral, com fundamento no parágrafo quinto (BRASIL, 2017b).

Impugnado o pedido por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, por ente público ou por terceiro interessado, poderá o oficial de registro de imóveis optar pela mediação ou conciliação entre as partes, como previsto no artigo 18. Infrutífera a conciliação ou a mediação, o oficial de registro de imóveis lavrará relatório circunstanciado de todo o processamento, conforme parágrafo primeiro desse mesmo artigo (BRASIL, 2017b).

Estando toda a documentação em ordem, com base no artigo 22, o oficial do registro de imóveis irá efetuar o registro da usucapião em nota fundamentada de deferimento. Poderá ainda ser suscitado o procedimento de dúvida, com base no artigo 23. Não será cobrado, conforme





artigo 24, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), visto que se trata de uma forma de aquisição originária (BRASIL, 2017b).

### 3. O Direito Fundamental à Moradia

A expressão ‘Direitos Fundamentais’ refere-se aos direitos positivados em uma constituição de um certo Estado, em consonância com Farias (1996). Versa, principalmente, sobre a proteção da pessoa humana no campo do direito público, protegendo o indivíduo ou particular contra o Estado (SCHREIBER, 2013). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 preceitua os direitos fundamentais e suas garantias nos artigos 5º ao 17 (BRASIL, 1988).

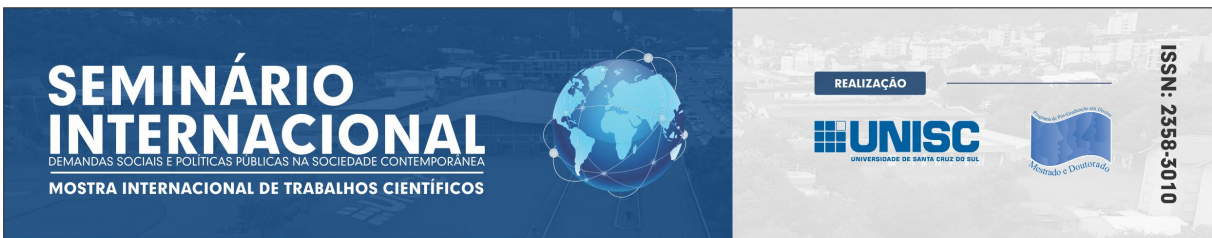
Os direitos fundamentais não possuem uma origem certa, mas as correntes jusfilosóficas mais importantes auxiliaram tentando indicar a época do surgimento desses direitos. Entre essas correntes estão as correntes: jusnaturalistas, juspositivistas e os realistas jurídicos. Atualmente, a perspectiva histórica da corrente dos realistas jurídicos é a mais aceita (PESTANA, 2017).

Observa-se que em certas épocas alguns direitos humanos assumem uma relevância maior e em razão disso são elevados ao plano de direitos fundamentais, sendo retirados do direito natural e introduzidos no direito positivado (BITTAR, 2015). São geralmente considerados como direitos fundamentais, os seguintes direitos: à vida, à integridade física, às partes do corpo, à liberdade, o direito de ação, entre outros (BITTAR, 2015).

Nota-se que não há um rol taxativo ou imutável de direitos fundamentais, até mesmo porque, nos últimos anos, há um movimento de ampliação desses direitos, em especial no Brasil (BITTAR, 2015). A própria Constituição Federal de 1988 expressamente regula que não há um rol taxativo de direitos fundamentais, já que há uma cláusula que permite a abertura material no rol desses direitos no artigo. 5.º, § 2.º da carta magna supracitada (DUQUE, 2014).

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Nota-se que o direito à moradia está positivado como um direito social básico a ser garantido a todos os brasileiros. Como ensina Flávia Bernardes de Oliveira (2017, p. 25) “o direito à moradia é aquele reconhecido e protegido por um conjunto de normas jurídicas que garantem a estável e segura localização física de uma pessoa e de sua família.”

Segundo os autores Sarlet, Mitidiero e Marinoni (2020, p. 903), “[...] a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com o princípio



da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável [...]”. Importante destacar que o direito à moradia está fortemente relacionado com o direito de igualdade, pois se trata de um direito constitucional inerente a todas as pessoas, de forma indistinta, diferentemente do estudado anteriormente no período em que o Brasil possuía o sufrágio censitário, onde direitos eram concedidos apenas a uma parcela privilegiada da população.

O direito à moradia é revestido de universalidade, no sentido de não se apresentar como Direito meramente de alguns, privilegiados por situações específicas ou que atendam a determinadas exigências [...]. É direito que se reconhece a todos, indistintamente, que prima pela igualdade e exclui discriminações. Nele, a preocupação com os que se encontram desprovidos de condições economicamente mínimas se dá em relação às necessidades circunstanciais exigidas pelo princípio da igualdade, por seus relevantes aspectos constitucionais de cunho social. (OLIVEIRA, 2017, p. 27).

Ademais, o direito fundamental à moradia está acentuadamente ligado ao instituto da usucapião, uma vez que a usucapião pode ser vista como um meio legal para regularizar a situação de ocupação de uma moradia, conferindo ao possuidor a propriedade legal do imóvel, isto é, cumprindo com o direito à moradia. Cabe aqui diferenciar os conceitos dos termos “posse” e “propriedade”, uma vez que a posse está relacionada à ideia de deter a coisa consigo e ter determinado poder sobre ela, sendo a definição de possuidor aquela apresentada pelo artigo 1.196 do Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002).

Já, a propriedade, por sua vez, possui uma configuração jurídica mais complexa, sendo definida pelo artigo 1.228 do Código Civil, tendo como poderes o uso, o gozo, a disposição e a possibilidade de reaver, exigindo, em se tratando de bens imóveis, o registro formal em cartório de registro de imóveis para a sua definitiva configuração. Nas palavras de Schreiber (2021, p. 1757) a propriedade "é direito exclusivo, perpétuo e tendencialmente ilimitado."

O título de proprietário garante ao possuidor direitos e deveres, levando ao entendimento de que a propriedade deveria ser entendida como “uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra.” (DUGUIT, 2006, p. 29).

Entretanto, existe uma autonomia da posse em relação à propriedade, pois a primeira é um direito que pode ser exercido mesmo por pessoas que não detém a propriedade da coisa, podendo a primeira ser caracterizada como um reflexo da segunda.



A posse, portanto, não se identifica com o exercício do direito de propriedade, pois, de modo autônomo, independentemente do domínio ou até mesmo em detrimento deste, vem tutelada como meio de efetivo aproveitamento econômico dos bens. Sendo a posse um direito que pode ser exercido mesmo por quem não é dono da coisa e até mesmo contra este, evidencia-se o equívoco em que incorre a assertiva de que a posse consiste em mero reflexo da propriedade. Ao reverso, a posse constitui direito autônomo em relação à propriedade, que exprime a sujeição dos bens à concretização de interesses mercedores de tutela. (SCHREIBER, 2021, p. 1703).

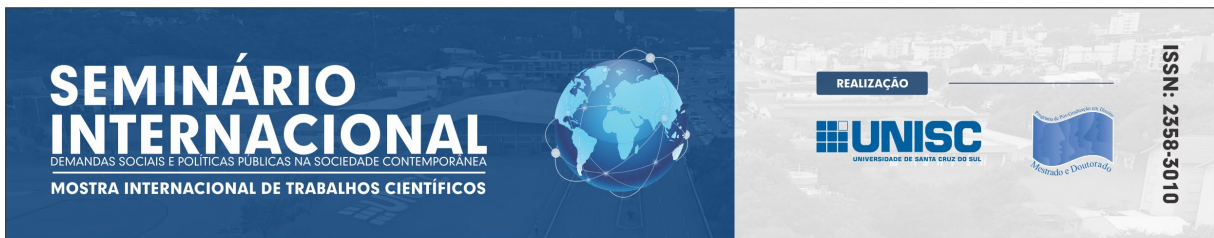
Para que a propriedade imobiliária produza efeitos jurídicos, bem como seja transferida entre particulares, esta deve estar devidamente registrada no cartório de Registro de Imóveis. Nas palavras de Schreiber (2021, p. 1814), "a celebração do negócio jurídico por si só não basta para transferir a propriedade: exige-se o registro, mas a invalidade do negócio jurídico contamina a validade do registro que nele se funda."

A aquisição da propriedade pode ocorrer de duas formas, sendo elas a derivada e a originária. A forma originária é aquela em que o direito surge sem relação com outro fato aquisitivo e não depende de direito anterior para que ocorra. A vontade, na forma do consentimento, não determina o modo de aquisição originário e nem o modo derivado, mas determina a existência ou não da mudança de titularidade. Já a aquisição pela forma derivada ocorre quando há mudança de titularidade, dependendo de direito anterior (LÔBO, 2021, p. 332).

A usucapião consiste, portanto, em um "modo originário de aquisição da propriedade, mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante certo período de tempo e condições previstos em lei." (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 300). Como principais objetivos da usucapião têm-se a garantia do direito constitucional à moradia e ao cumprimento da função social da propriedade. Trata-se de um direito real que garante a propriedade através da posse, previsão constante no artigo 1.225 do Código Civil brasileiro.

O direito das coisas ou os direitos reais, como ramificações do direito civil, consistem em um conjunto de princípios e normas regentes da relação jurídica referente às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem, segundo uma finalidade social. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 33).

Como direito real, entende-se que este "pode ser definido como o poder jurídico, direto e imediato, do titular sobre a coisa, com exclusividade e contra todos." (GONÇALVES, 2018, p. 223). Ou seja, por ser forma de aquisição de um direito real, a usucapião abrange qualquer imóvel, desde que este não pertença ao poder público, e pode ser exigida de imediato caso



cumpridos os requisitos necessários, sendo eles “coisa hábil ou suscetível de usucapião, posse, decurso do tempo, justo título e boa-fé.” (GONÇALVES, 2018, p. 223).

O possuidor pode, portanto, por meio da usucapião adquirir a propriedade do imóvel em que reside, tornando-se proprietário e obtendo segurança jurídica. Isso está em consonância com o direito fundamental à moradia, bem como com o princípio da função social da propriedade, que visa assegurar que a propriedade cumpra sua função de atender aos interesses sociais. Desse modo, estudados os conceitos e fundamentos da usucapião extrajudicial e do direito à moradia, será estudado em seguida as possibilidades e limitações da usucapião extrajudicial na promoção do direito à moradia, bem como será compreendido como a usucapião extrajudicial pode ser uma alternativa mais rápida e eficiente para a regularização fundiária, contribuindo para a promoção do direito fundamental à moradia.

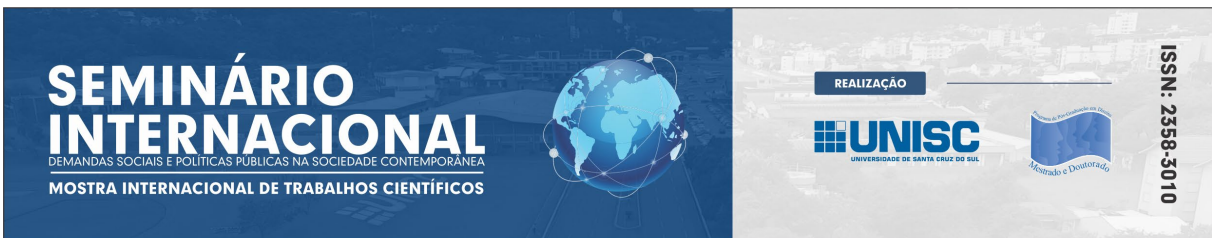
#### **4. O instituto da Regularização Fundiária**

Estudados o conceito e origem histórica da usucapião, da propriedade e de sua função social, serão estudados em seguida os institutos da Regularização Fundiária e da moradia digna, sendo apresentado, ao final, as relações existentes entre eles.

A Regularização Fundiária consiste em tornar imóveis, antes irregulares, compatíveis com as normas vigentes mediante seu registro no cartório de Registro de Imóveis. Na legislação brasileira, existem duas modalidades possíveis de regularização fundiária urbana, sendo elas a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), ambas com redação dada pelo artigo 13 da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017a).

A REURB-S, ou Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, é aplicada somente em núcleos urbanos informais que possuam a maioria de ocupantes enquadrados como população de baixa renda, resultando na isenção da cobrança de custas e emolumentos, facilitando o acesso dessas pessoas aos projetos de Regularização. Já em relação a REURB-E, ou Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, apenas pode ser aplicada em núcleos urbanos que não possuam como maioria população de baixa renda como ocupantes informais. As diretrizes para o processamento estão presentes no artigo 13 da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017a).

Os objetivos almejados pelos projetos de Regularização Fundiária são prevenir a informalidade imobiliária através de incentivos que facilitem o acesso aos projetos de



Regularização existentes no Município, aliado aos objetivos que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, constantes na Lei 13.465/2017. Na visão de Paiva e Burtet (2018, p. 6) “o que a regularização fundiária pretende é [...] permitir que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida do local”.

Dentre as atribuições trazidas pela Lei 13.465/2017 está o dever de os entes públicos promoverem e facilitarem o acesso à Regularização Fundiária. A partir disso, foi criado o “Programa Casa Verde e Amarela” Governo Federal brasileiro, com objetivo de garantir o direito real sobre os lotes a famílias de baixa renda, resultando em benefícios como a segurança jurídica, a redução de conflitos fundiários, a ampliação do acesso ao crédito, o estímulo à formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do País. (GOVERNO FEDERAL, <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>).

Dito isso, percebe-se que por meio dos projetos de Regularização Fundiária, o Poder Público busca a efetivação do direito à moradia. Entretanto, não há como se falar em direito à moradia sem analisá-lo junto à Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da Constituição Federal brasileira, pois não basta garantir ao possuidor uma moradia que não atenda aos outros princípios defendidos pela Constituição Federal. Não se trata apenas de um imóvel, mas sim de um local onde se possa viver com dignidade, constituir família, usufruir de lazer e qualidade de vida.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Dignidade da Pessoa Humana passou a constar na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, III, como um fundamento da República Federativa do Brasil. Dessa forma, entende-se que toda legislação infraconstitucional deve respeitar a Dignidade da Pessoa Humana, uma vez que a Constituição irradia seus princípios por todo o ordenamento infraconstitucional.

[...] pelo fato de a dignidade da pessoa encontrar-se ligada à condição humana de cada indivíduo, não há como descartar uma necessária dimensão comunitária (ou social) desta mesma dignidade de cada pessoa e de todas as pessoas, justamente por serem todos iguais em dignidade e direitos (SARLET, 2011, p. 26).

Assim, compreende-se que a Regularização Fundiária assume importante função na efetivação do direito à moradia, por meio do qual o Poder Público deve criar e facilitar as formas de acesso a esse Direito Fundamental. Dessa forma, a Usucapião Extrajudicial se mostra uma





forma simplificada e inovadora de acesso à moradia, quando utilizada em conjunto aos processos de Regularização Fundiária e respeitando os Direitos Fundamentais.

## 5. Conclusão

A Usucapião Extrajudicial, criada pelo Poder Público como um mecanismo facilitador do acesso à propriedade, conforme visto anteriormente, aliada aos projetos de Regularização Fundiária, pode trazer inúmeros benefícios, tanto ao particular que se torna proprietário do imóvel onde reside, quanto à sociedade, uma vez que a regularização dos lotes vem aliada a uma melhoria nas condições do local, como infraestrutura, transportes, saneamento básico, calçamento, entre outras vantagens, garantindo também outros Direitos Fundamentais.

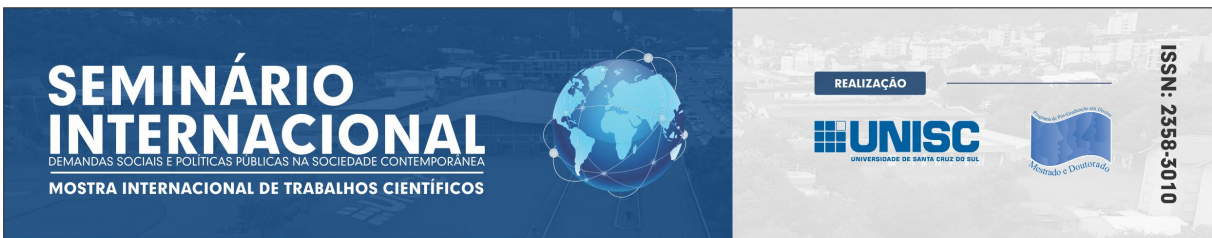
Garantido o título de proprietário ao possuidor, esta passa a garantir também o seu direito à moradia digna, pois trata-se de um conceito amplo, não definido apenas por um local, mas por um contexto histórico, cultural e social, de qualidade de vida, de construção de família, de acesso ao lazer, ao trabalho e à cidade como um todo.

Outra vantagem seria o menor tempo de processamento em relação à Usucapião Judicial, pois como estudado anteriormente, o judiciário encontra-se com volumoso número de demandas, o que inviabiliza a agilidade nos processos de Usucapião, em sua maioria. A partir da análise dos conceitos e fundamentos da Usucapião Extrajudicial e do direito à moradia, compreende-se que a Usucapião Extrajudicial pode ser uma alternativa mais rápida e eficiente para a Regularização Fundiária, contribuindo para a promoção do direito fundamental à moradia.

Portanto, conforme visto anteriormente, a Usucapião Extrajudicial é um instituto inovador no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser fortemente aplicado nos projetos de Regularização Fundiária, promovendo e facilitando o acesso direito à moradia digna na prática. Assim, conclui-se que a Usucapião Extrajudicial, por meio da Regularização Fundiária, não apenas promove, mas também facilita o acesso ao direito fundamental à moradia.

## REFERÊNCIAS

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:580805>. Acesso em: 10 out. 2022.



BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/books/580433>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017b. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/provimento-n65-14-12-2017-corregedoria.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n65-14-12-2017-corregedoria.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

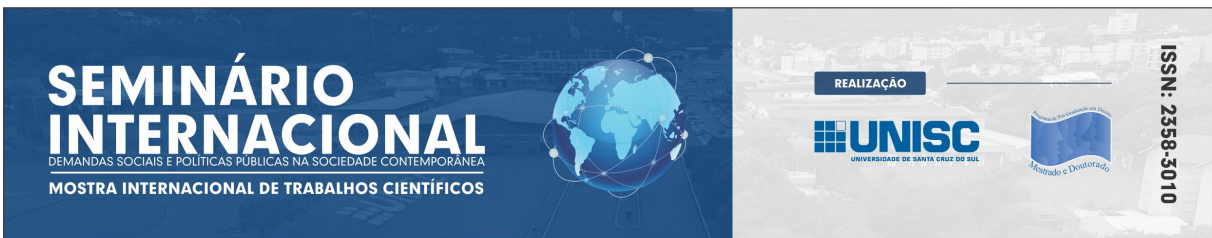
COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2006.

DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de direitos fundamentais: Teoria e Prática**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F99860844%2Fv1.4&titleStage=F&titleAcct=i0ace3e34000016aa3d66302c966459f#sl=e&id=a9241c193623ddf9a08e523c827d3e7b&eat=&pg=&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 11 out. 2022.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil - direitos reais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:754443>. Acesso em: 16 set. 2022.



GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:625467>. Acesso em: 17 set .2022.

GOVERNO FEDERAL. Programa Casa Verde e Amarela. **Governo Federal**, [s.l.], [2020?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:754573>. Acesso em: 10 set. 2022.

MELLO, Cleyson de Moares. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2017.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização Fundiária Urbana: Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18**. [S.l.]: [s.n.], 2018.

PESTANA, Barbara Mota. Direitos fundamentais: origem, dimensões e características. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 17 out 2017. Direito Constitucional. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50756/direitosfundamentais-origem-dimensoes-e-caracteristicas>. Acesso em: 14 out. 2022.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

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

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/759306?title=Manual%20de%20direito%20civil%20contempor%C3%A2neo>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SERRA, M. H.; SERRA, M. G.; CASSETTARI, C. **Registro Imóveis III Procedimentos Especiais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/627006?title=Registro%20Im%C3%B3veis%20III%20Procedimentos%20Especiais>. Acesso em: 22 mar. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das coisas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 4.