

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO**

Bárbara Santiago de Lima

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: UMA FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
SOLIDÁRIA**

Santa Cruz do Sul
2022

Bárbara Santiago de Lima

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: UMA FORMA DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA SOLIDÁRIA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis

Santa Cruz do Sul
2022

À minha família, por estarem ao meu lado em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares pelo incentivo na jornada acadêmica, principalmente aos meus pais, que sempre acreditaram em mim e que, mesmo longe, sempre estiveram comigo.

Também agradeço aos Coordenadores do Curso, por todo apoio e atenção.

Agradeço ao meu orientador por todos os ensinamentos, por me acompanhar desde o início do curso e por todo o incentivo. Agradeço por todas as oportunidades, desde o início da minha jornada acadêmica, principalmente pelas bolsas e projetos que participei, pelos seminários, pelas palestras e por todo o aprendizado que essas vivências proporcionaram. Sem dúvidas, sem o apoio do meu orientador, nada disso seria possível.

RESUMO

O presente trabalho monográfico possui como tema a usucapião, na sua realização extrajudicial, como forma de Regularização Fundiária e, igualmente, como instrumento do Princípio Constitucional da Solidariedade e concretização da Dignidade Humana. Tem como objetivo analisar a característica realizadora do Princípio Constitucional da Solidariedade e concretizadora da Dignidade Humana que dispõe o instituto da usucapião extrajudicial. Nesse contexto, considerando o grande número de imóveis urbanos e rurais que se encontram em situação de irregularidade, o que determina que os seus possuidores não possuam o título respectivo junto ao Registro de Imóveis; considerando que esta informalidade dos imóveis impede-lhes a inserção no mercado imobiliário, muito especialmente, impedindo-lhes a obtenção de financiamentos para melhor aproveitamento do imóvel; Considerando que a Constituição Federal brasileira tem como princípio maior a proteção da Dignidade da Pessoa Humana; Considerando que o Princípio Constitucional da Solidariedade deve ser utilizado como instrumento de concretização da Dignidade da Pessoa Humana; Considerando que a legislação infraconstitucional brasileira, em dando cumprimento ao seu princípio maior, tem criado mecanismos jurídicos de solidariedade; Considerando que a Lei 13.465/17, trouxe a lume a usucapião extrajudicial; questiona-se: A usucapião extrajudicial, no momento em que permite maior agilidade na regularização fundiária e, conseqüentemente, permite que um maior número de imóveis passe a ter o seu registro regular, pode ser considerada como instrumento jurídico realizador do Princípio Constitucional da Solidariedade e, conseqüentemente, concretizador da Dignidade da Pessoa Humana? Para dar conta dessa tarefa, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo de uma premissa geral a fim de alcançar uma conclusão particular. Será utilizada técnica de pesquisa bibliográfica, partindo da leitura de livros e artigos que tratem da temática, bem como da legislação brasileira que regulamenta o assunto abordado. O assunto merece ser estudado devido a necessidade de que o operador do Direito conheça, de forma aprofundada, o instituto da usucapião, a fim de melhor aplicá-lo como forma de regularização fundiária, na forma de realizador da Solidariedade e concretizada da Dignidade da Pessoa Humana. Nesse sentido a realização da usucapião de forma extrajudicial

vem agilizar o procedimento de efetivação da propriedade, inserindo os seus possuidores, antes na informalidade, agora no mercado imobiliário, permitindo-lhes a obtenção de financiamentos, seja para a melhoria de sua moradia, nos casos de imóveis urbanos, seja para permitir uma maior produção, no caso de imóveis rurais. Dessa forma, entende-se que o a usucapião extrajudicial é uma forma de tornar possível a regularização fundiária, realizando o Princípio da Solidariedade e concretizando a Dignidade da Pessoa Humana.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana. Regularização Fundiária. Solidariedade. Usucapião.

ABSTRACT

The present monographic work has as its theme the usucaption, in its extrajudicial realization, as a form of Land Regularization and, equally, as an instrument of the Constitutional Principle of Solidarity and implementation of Human Dignity. Its objective is to analyze the institute of extrajudicial usucapiao as a form of Land Regularization, as an accomplisher of the Constitutional Principle of Solidarity and as a concretizer of Human Dignity. In this context, considering the large number of urban and rural properties that are in an irregular situation, which determines that their owners do not possess the respective title with the real estate registry; considering that this informality of the properties impedes their insertion in the real estate market, especially, preventing them from obtaining financing for better use of the property; Whereas the Brazilian Federal Constitution has as its main principle the protection of Human Dignity; Whereas the Constitutional Principle of Solidarity must be used as an instrument to realize Human Dignity; Whereas the Brazilian infra-constitutional legislation, in compliance with its main principle, has created legal mechanisms of solidarity; Whereas 13. 465/17 law, brought to light the extrajudicial usucapiao; the question is: The extrajudicial usucapiao, at the moment it allows greater agility in land regularization and, consequently, allows a greater number of properties to have their regular registration, can it be considered as a legal instrument fulfilling the Constitutional Principle of Solidarity and, consequently, concretizing human dignity? To accomplish this task, the deductive approach is used, starting from a general premise in order to reach a particular conclusion. The technique of bibliographic research will be used, starting with the reading of books and articles that deal with the theme, as well as the Brazilian legislation that regulates the subject. The subject deserves to be studied due to the need for the operator of the Law to know, in a profound way, the institute of usucaption, in order to better apply it as a form of land regularization, as a way of realizing solidarity and making Human Dignity a reality. In this sense, the extrajudicial realization of usucaption speeds up the procedure for enforcing ownership of property, bringing its possessors, who were previously informal, now into the real estate market, allowing them to obtain financing, whether for improving their housing, in the case of urban real estate, or to allow greater production, in the case of rural real estate.

Keywords: Human dignity. Land Regularization. Solidarity. Usucaption.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	O INSTITUTO DA USUCAPIÃO: DA ORIGEM À PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	11
2.1	A origem da usucapião.....	11
2.2	A usucapião e os direitos à moradia e à propriedade	15
2.3	A usucapião na legislação brasileira	19
3	A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE	23
3.1	As características da usucapião extrajudicial.....	23
3.2	A usucapião extrajudicial na legislação brasileira.....	25
3.3	A usucapião extrajudicial e o Princípio da Solidariedade.....	35
4	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	38
4.1	O Princípio Constitucional da Solidariedade	38
4.2	A Dignidade da Pessoa Humana	41
4.3	A Regularização Fundiária	44
5	CONCLUSÃO.....	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o número de imóveis em situação irregular é expressivo. Diante disso, surge a necessidade, na condição de operador do Direito, de conhecer de forma aprofundada o instituto da usucapião, a fim de melhor aplicá-lo como forma de regularização fundiária, na forma de realizador da Solidariedade e concretizada da Dignidade da Pessoa Humana. Nesse sentido a realização da usucapião de forma extrajudicial vem agilizar o procedimento de efetivação da propriedade, inserindo os seus possuidores, antes na informalidade, agora no mercado imobiliário, permitindo-lhes a obtenção de financiamentos, seja para a melhoria de sua moradia, nos casos de imóveis urbanos, seja para permitir uma maior produção, no caso de imóveis rurais.

A usucapião extrajudicial está prevista no artigo 216-A da Lei 6.015/73, criado pela Lei 13.465/17, a qual, também, alterou o artigo 1.071 do Código de Processo Civil. Este novo instituto jurídico permite uma maior celeridade em tornar imóveis em situação irregular em conformidade com a legislação vigente, garantindo o título de propriedade ao morador por meio do registro junto ao cartório de Registro de Imóveis sem a necessidade de ingressar com ação no judiciário.

A partir disso, o presente trabalho aborda como tema usucapião, na sua realização extrajudicial, como forma de Regularização Fundiária e, igualmente, como instrumento do Princípio Constitucional da Solidariedade e concretização da Dignidade da Pessoa Humana. Possui como objetivo analisar o instituto da usucapião extrajudicial como forma de Regularização Fundiária, realizador do Princípio Constitucional da Solidariedade e concretizador da Dignidade da Pessoa Humana.

Assim, considerando o grande número de imóveis urbanos e rurais que se encontram em situação de irregularidade, o que determina que os seus possuidores não possuam o título respectivo junto ao Registro de Imóveis; considerando que esta informalidade dos imóveis impede-lhes a inserção no mercado imobiliário, muito especialmente, impedindo-lhes a obtenção de financiamentos para melhor aproveitamento do imóvel; considerando que a Constituição Federal brasileira tem como princípio maior a proteção da Dignidade da Pessoa Humana; Considerando que o Princípio Constitucional da Solidariedade deve ser utilizado como instrumento

de concretização da Dignidade da Pessoa Humana; Considerando que a legislação infraconstitucional brasileira, em dando cumprimento ao seu princípio maior, tem criado mecanismos jurídicos de solidariedade; considerando que a Lei 13.465/17, trouxe a lume a usucapião extrajudicial; questiona-se:

A usucapião extrajudicial no momento em que permite maior agilidade na regularização fundiária e, conseqüentemente, permite que um maior número de imóveis passe a ter o seu registro regular, pode ser considerada como instrumento jurídico realizador do Princípio Constitucional da Solidariedade e, conseqüentemente concretizador da Dignidade da Pessoa Humana?

A fim de responder tal questionamento, será utilizado o método de abordagem dedutivo, partindo de uma premissa geral a fim de alcançar uma conclusão particular. Será utilizada técnica de pesquisa bibliográfica, partindo da leitura de livros e artigos que tratem da temática, bem como da legislação brasileira que regulamenta o assunto abordado.

No primeiro capítulo, buscar-se-á analisar as espécies de usucapião presentes na legislação brasileira bem como apontar suas características e diferenças entre si.

No segundo capítulo, verificar-se-á as características da usucapião extrajudicial e seus benefícios em relação à forma tradicional judicial de realização da usucapião.

No terceiro e último capítulo investigar-se-á o instituto da usucapião extrajudicial, como forma de Regularização Fundiária, realizador do Princípio Constitucional da Solidariedade e concretizador da Dignidade da Pessoa Humana, como Princípio matriz de todo o ordenamento Jurídico pátrio.

O assunto merece ser estudado devido a necessidade de que o operador do Direito conheça, de forma aprofundada, o instituto da usucapião, a fim de melhor aplicá-lo como forma de regularização fundiária, na forma de realizador da Solidariedade e concretizada da Dignidade da Pessoa Humana. Nesse sentido a realização da usucapião de forma extrajudicial vem agilizar o procedimento de efetivação da propriedade, inserindo os seus possuidores, antes na informalidade, agora no mercado imobiliário, permitindo-lhes a obtenção de financiamentos, seja para a melhoria de sua moradia, nos casos de imóveis urbanos, seja para permitir uma maior produção, no caso de imóveis rurais.

2 O INSTITUTO DA USUCAPIÃO: DA ORIGEM À PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No presente capítulo, será analisada a evolução histórica do instituto da usucapião, iniciando pelos principais aspectos históricos, partindo de sua origem, chegando aos regramentos atuais. Por ser um instituto muito antigo na história do Direito, cabe analisar as características de seus primórdios e as diferenças em relação à sociedade e à legislação atual.

2.1 A origem da usucapião

Nos próximos tópicos serão feitas análises históricas dos conceitos que precederam ao instituto da usucapião, partindo do surgimento dos primeiros regramentos a respeito da propriedade, chegando à legislação atual e a defesa da função social, bem como os seus meios de garantia, sendo o foco deste trabalho a aquisição originária da propriedade através da usucapião, sendo também abordada a sua origem e previsão no ordenamento jurídico pátrio.

De início, cabe indicar as origens da usucapião, que remontam ao direito romano, com a Lei das XII Tábuas, a qual previu os primeiros regramentos acerca da propriedade (LOBO, 2021, p.57). Com origem no latim, a palavra usucapião ou *usucapio*, resulta da união de outras duas palavras, sendo elas *usu*, que significa “pelo uso” e *capere* com origem no verbo “tomar” formando, ao final, a expressão “tomar pelo uso” (OLIBONI, 2015, <https://anaoliboni.jusbrasil.com.br>).

Neste trabalho será abordada somente a usucapião de bem imóvel, apesar de existir também a previsão de usucapião de bens móveis na legislação brasileira, tendo como finalidade analisar sua relação com a Regularização Fundiária. Cabe, portanto, conceituar o termo “imóvel”, o qual pode ser definido como “a parte da terra, do chão ou do solo, e tudo o que se edifique sobre ela ou se incorpore em caráter permanente, pela mão do homem ou pela natureza” (LOBO, 2021, p.330).

A usucapião está fortemente ligada a dois termos que não se confundem, são eles a posse e a propriedade. Os primeiros registros do conceito de propriedade têm origem nos Babilônios, dentre os povos da idade antiga, os quais foram pioneiros em regulamentar a propriedade, no código de Hammurabi, em meados de 2300 a.C.,

tratando da compra e venda de bens, sendo eles móveis ou imóveis. (TAVARES, 2016, p.1166). A partir de sua evolução histórica, estes termos adquiriram diferentes significados, principalmente quando se trata de suas aplicações no direito atual, conforme será aprofundado nos próximos tópicos.

A usucapião possui dois fundamentos principais que a norteiam, são eles a “necessidade de segurança jurídica e a função social” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p.300), de modo que essa modalidade de aquisição de bens imóveis é tida como uma forma de garantia da propriedade e que também ela seja utilizada em benefício da coletividade, sendo que, caso o possuidor cumpra com os requisitos e consiga, por fim, realizar o registro formal, obtendo o título de proprietário.

O artigo 182 da Constituição Federal traz a previsão da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivos “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A partir disso, criou-se a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, visando regulamentar a política de desenvolvimento urbano e algumas modalidades de usucapião, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, sendo que, aos ensinamentos de Lobo (2021, p.360):

O Estatuto da Cidade concretiza o direito Constitucional de acesso à moradia, que excepciona o direito individual de propriedade. No conflito entre direito de propriedade e direito à propriedade-moradia, este prevalece sobre aquele. Para consecução dessas finalidades, o Estatuto empodera a cidade com instrumentos de política urbana, como meios de intervenção pública que afetam, limitam e restringem o direito individual de propriedade.

No Brasil, houve um período em que a propriedade assumiu grande importância, uma vez que exercia uma espécie de segregação da sociedade votante. Trata-se de um período em que apenas os proprietários de terras eram permitidos a exercer o direito ao voto, marcando uma época em que a propriedade era uma espécie de pré-requisito para o exercício do que hoje são direitos básicos estendidos a todas as pessoas e garantidos pela Constituição Federal. Nesse período, havia o chamado sufrágio censitário¹, o qual exigia a comprovação de

¹ Voto censitário - Em sentido amplo, é o registro oficial, relacionando aqueles que têm direito a votar nas eleições. Em sentido restrito, é o que delimita o número de eleitores em função de existência de propriedade ou de renda. Daí que o voto, com tais requisitos, se denomine censitário. (JAEGER, 2004, p. 36).

propriedade de um lote de terras como pressuposto para o exercício do direito ao voto. Conforme refere Jaeger (2004, p.144) o “direito ao voto já esteve vinculado a propriedade de bens, a titularidade de cargos ou funções, ao fato de se pertencer ou não a determinada etnia”.

Portanto, percebe-se que a propriedade nesse período atingiu o seu ápice, uma vez que estava à frente de direitos hoje tidos como fundamentais a todas as pessoas. O título de proprietário garantia um *status* perante a sociedade, uma vez que aquele que a possuía teria garantido também outros direitos que aquele que não era proprietário não possuía acesso. Nas palavras de Alencar (2004, p.16), no Brasil, assim como foi no império romano, “o mais rico era o mais livre e o mais poderoso: a propriedade valia soberania”.

Entretanto, foi apenas após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial que surgiram visões mais humanizadas dos direitos e da lei, com o intuito de evitar a repetição de tais brutalidades. Desse modo, surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos criada pela Organização das Nações Unidas - ONU, em 1948, que trouxe a previsão de proteção a direitos básicos, como a vida, a liberdade, a justiça e, principalmente, o princípio que norteia a Constituição Federal brasileira, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o qual será abordado no próximo capítulo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada no período pós Segunda Guerra, trouxe em seu artigo 17 a garantia de que “todo o ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e que “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1948, <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>). Portanto, embora a prioridade dada aos direitos de proteção à pessoa humana, a garantia da propriedade continuou a ser preservada, desde que observada a sua função social, passando a fazer parte das novas constituições que foram surgindo desde então. Foi assim que a Constituição Federal pátria adotou a previsão da garantia do direito à propriedade em seu artigo 5º, XXII², como um direito fundamental, juntamente com

² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade”; (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

sua função social, também, no seu artigo 5º, XXIII³. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

O ordenamento jurídico brasileiro, incorporou então o instituto da função social da propriedade, que está entre os requisitos necessários para a sua realização, independente da modalidade adotada no caso concreto, devendo ser cumprida, pois prevista no artigo 5º, XXIII⁴ da Constituição Federal como direito/dever fundamental. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br). A função social da propriedade passou então a fazer parte do Direito contemporâneo, e pode ser encontrada no parágrafo primeiro do artigo 1.228⁵ do Código Civil, bem como no parágrafo único do artigo 2.035⁶ do mesmo código. (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br).

A atribuição de um caráter social a essa função – historicamente bem mais recente – vem desprender o concreto exercício do domínio do exclusivo interesse proprietário, subordinando-o à realização de interesses de toda a coletividade, em uma perspectiva que reserva ainda maior destaque à posse como situação jurídica autônoma. (SCHREIBER, 2021, p.1706)

A função social da propriedade foi uma forma encontrada pelo legislador de garantir que o imóvel traga benefícios não somente ao particular que o possui, mas também à toda a sociedade, sendo o cumprimento da função social um dever do proprietário. Essa função social deve ser cumprida em consonância com os direitos previstos no ordenamento jurídico, o que, conforme ensinamentos de Ramos (2021, p. 139), é o que a revela.

Acerca da função social da propriedade rural privada, a Lei 4.504/1964 prevê, em seus artigos 12 e 13, a indispensabilidade da função social, afirmando que toda propriedade rural privada deve cumpri-la e que seu uso deve ser condicionado ao

³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

⁴ “Art. 5º [...]XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”; (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

⁵ “Art. 1.228. [...] § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”. (BRASIL, 2002, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)

⁶ “Art. 2.035 [...]Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”. (BRASIL, 2002, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm).

bem-estar da coletividade (BRASIL, 1964, www.planalto.gov.br). Caso isso não ocorra, é defeso ao Poder Público extinguir a exploração e ocupação dessas terras, mesmo que particulares, quando não cumprirem com o requisito de fazer com que o imóvel cumpra uma função social.

O instituto da função social da propriedade se consagrou no ordenamento jurídico como integrante do conteúdo do próprio conceito do direito de propriedade, impedindo que esta seja utilizada para fins particulares que não tragam benefício ao coletivo ou que inclusive prejudiquem a sociedade.

A função social da propriedade impôs uma transformação profunda na noção de domínio, de modo que a propriedade não consiste mais em um espaço de liberdade individual que vem a sofrer meras limitações pontuais no interesse coletivo. Ao contrário, a propriedade contém como elemento interno um constante imperativo de atendimento e promoção dos interesses sociais, que estabelece diversos e mutáveis deveres ao proprietário, deveres que não consistem, tecnicamente, em limitações ao direito de propriedade, mas que são, a rigor, parte integrante da situação jurídica complexa de que é titular o proprietário. (SCHREIBER, 2021, p.1829)

Assim, a usucapião, de modo geral, existe como um instrumento garantidor da função social da propriedade, evitando que imóveis fiquem sem proveito econômico, podendo serem desfrutados por outras pessoas, as quais irão fazê-los tornarem-se produtivos. Como beneficiário disso, tem-se a sociedade em geral, pois, uma vez que mais imóveis passam a cumprir suas funções sociais, mais direitos são garantidos e menor será o número de imóveis em situação de abandono, além disso, ainda efetiva a garantia à Dignidade da Pessoa Humana.

2.2 A usucapião e os direitos à moradia e à propriedade

A evolução pela qual a sociedade passou ao longo da história teve como figura resultante a do proprietário. Conforme os ensinamentos de Duguit (2006, p. 29), a propriedade “deve ser compreendida 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”.

A posse e a propriedade estão diretamente ligadas à usucapião, uma vez que esta somente ocorre caso exista uma posse *ad usucapionem*, onde o possuidor age

como se proprietário fosse, com vontade explícita de ser dono da coisa, para assim, ser alcançado o direito de proprietário. Nesse sentido, a posse e a propriedade atingem seus objetivos com a usucapião, resultando na extinção do direito de propriedade de quem antes o detinha ao mesmo tempo em que a posse se transforma em propriedade sobre a mesma coisa (LOBO, 2021, p.143).

Cabe aqui diferenciar os conceitos dos termos “posse” e “propriedade”. 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 1.196⁷ do Código Civil brasileiro. (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br).

Já, a propriedade, por sua vez, possui uma configuração jurídica mais complexa, sendo definida pelo artigo 1.228⁸ 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).

A propriedade privada que se encontra garantida no ordenamento jurídico atual possui origem nas antigas populações da Grécia e da Itália, que “sempre reconheceram e praticaram a propriedade privada”. (COULANGES, 1998, p. 57). Afirma também o autor que a propriedade ganhou importância a partir da religião e da família, pois as terras serviam para enterrar os mortos, tornando-as e de posse permanente dos membros da família, que a tinham como um altar de saudação de seus antepassados, o que resultou na consolidação, portanto, do conceito da propriedade privada do bem imóvel. Dessa forma, “torna-se evidente como a propriedade privada era uma instituição, sem a qual a religião doméstica não podia

⁷ “Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. (BRASIL, 2002, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm).

⁸ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (BRASIL, 2002, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm).

passar”, tendo sido, portanto, “a religião, que primeiramente garantiu o direito de propriedade”. (COULANGES, 1998, p.63-64).

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 detêm 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 merecedores 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”. As características do registro da propriedade, bem como o modo de funcionamento dos Registros de Imóveis serão estudados no próximo capítulo.

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 (LOBO, 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).

Outro direito que está fortemente ligado à usucapião e que merece ser estudado é o direito à moradia, uma vez que a sua comprovação é requisito ao possuidor a fim de realizar a usucapião. O direito à moradia está previsto no artigo 6^o da Constituição Federal, positivado como um direito social básico a ser garantido a todos os brasileiros. Como ensina 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”.

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

⁹ “Art. 6º 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, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

circunstanciais exigidas pelo princípio da igualdade, por seus relevantes aspectos constitucionais de cunho social. (OLIVEIRA, 2017, p. 27).

Desse modo, estudado o conceito e origem histórica da usucapião, da propriedade e de sua função social, serão estudados em seguida os dispositivos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro que versam acerca da usucapião, suas características e modos de realização.

2.3 A usucapião na legislação brasileira

A respeito das modalidades de usucapião previstas em Lei, serão analisadas cada uma delas, destacando suas principais características, relacionando cada uma com a sua respectiva previsão legal.

A primeira modalidade estudada será a da usucapião especial urbana, com previsão no artigo 183 da Constituição Federal e no artigo 1.240 do Código Civil, defendendo que possuidor de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, possa adquirir o domínio sobre ela, ou seja, se tornar proprietário. Para isso, é necessário que utilize o local como residência sua ou de sua família, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, devendo não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br) e (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

Outra modalidade prevista em lei é a usucapião coletiva, prevista pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 10, referindo que em imóveis cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, há a possibilidade de o núcleo urbano ser objeto de usucapião, desde que os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais e que detenham a posse por pelo menos cinco anos, sem oposição e de forma ininterrupta (BRASIL, 2001, www.planalto.gov.br).

Já a usucapião especial rural possui previsão no artigo 191 da Constituição Federal e no artigo 1239 do Código Civil, a qual refere que poderá adquirir a propriedade, tornando-se proprietário, aquele que detenha a posse do imóvel por cinco anos ininterruptos e sem oposição. Para isso, é preciso que este se localize em área rural não superior a cinquenta hectares, e que o possuidor a torne produtiva por seu trabalho ou de sua família, fixando nela sua moradia, ou seja, fazendo com

que a terra cumpra com a sua função social e que não seja proprietário de outro imóvel, seja ele urbano ou rural (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br) e (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br).

Ressalta-se que tanto o parágrafo terceiro do artigo 183, quanto o parágrafo único do artigo 191, ambos da Constituição Federal de 1988, reforçam o conceito de que a usucapião não pode ser utilizada quando se tratar de posse de imóvel pertencente ao poder público, como Estados, Municípios e União (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br). Entretanto, isso não significa a impossibilidade de deter a posse de um bem público, pois “a vedação à usucapião não impede a configuração da posse, mas apenas a produção de um de seus efeitos específicos: a aquisição do domínio.” (SCHREIBER, 2021, p.1745)

Tem-se também a previsão da modalidade de usucapião extraordinária, que é aquela em que o possuidor deve comprovar que possui como seu um imóvel, por quinze anos ininterruptos e sem oposição. Nesse caso, adquire-se o direito de propriedade sobre o imóvel, independentemente da existência de título de boa-fé, conforme redação do artigo 1.238 do Código Civil (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br). O parágrafo único do referido artigo prevê o prazo de dez anos para o possuidor que tiver estabelecido a sua moradia habitual no imóvel ou que tenha realizado nele obras e serviços de caráter produtivo, o que caracteriza a proteção à função social da propriedade. Nos ensinamentos de Lobo (2021, p.351), a usucapião extraordinária “contempla a função social da propriedade, consolidada em nosso direito, que privilegia a utilidade real do imóvel, em desfavor do titular absenteísta”.

Enquanto a usucapião extraordinária independe da existência de título de boa-fé, conforme visto anteriormente, a usucapião ordinária prevê a existência desse título como requisito. O artigo 1.242 do Código Civil defende que, aquele que manter a posse, ininterrupta e sem oposição, por dez anos, adquire o direito à propriedade, desde que possua título de boa-fé (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br). O parágrafo único do artigo referido traz a previsão do prazo de cinco anos de posse para os casos em que o imóvel tenha sido adquirido onerosamente, com base no registro realizado em cartório e cancelado após, tendo como requisito a instalação de moradia ou a realização de investimentos de interesse econômico ou social.

Está prevista também a modalidade de usucapião familiar no artigo 1.240-A do Código Civil, garantindo ao possuidor o direito de adquirir o domínio do imóvel de forma integral, caso comprove a posse por dois anos ininterruptos e sem oposição (BRASIL, 2002, www.planalto.gov.br). Para isso, é necessário que a posse seja direta e exclusiva, que o imóvel seja urbano e de no máximo 250 metros quadrados, que tenha sido dividido com ex-cônjuge ou ex-companheiro e que este tenha abandonado o lar, que o imóvel sirva de moradia para a família ou apenas para o possuidor, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

Ainda, a Constituição Federal defende aos indígenas a posse sobre as terras ocupadas por eles para que possam exercer seus costumes e usufruir do solo, rios e lagos. Essa previsão consta no artigo 231, caput da Constituição Federal, que em seu parágrafo segundo preserva a posse permanente com usufruto exclusivo aos indígenas, ou seja, além dos imóveis pertencentes à União, as terras indígenas também não podem ser objeto de usucapião por particulares (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

Já no artigo 33 da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio) está prevista a modalidade de usucapião especial indígena, que garante a aquisição plena da propriedade ao índio, seja ele integrado ou não, que ocupe como próprio trecho de terra inferior a cinquenta hectares pelo período de dez anos consecutivos (BRASIL, 1973, www.planalto.gov.br). O disposto no parágrafo único desse mesmo artigo afirma que não podem ser objeto de usucapião as terras pertencentes à União, as ocupadas por grupos tribais, as reservadas, conforme a Lei e as de propriedade coletiva de grupo tribal. (BRASIL, 1973, www.planalto.gov.br).

Atualmente, com a evolução da sociedade, surgiu a necessidade de análise de alguns casos de usucapião que não possuem previsão na legislação, como é o caso da usucapião de apartamento, pois cresce cada vez mais o número de pessoas que residem em condomínios, surgindo demandas a serem analisadas pelo judiciário. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 305.416, tendo como relator o Ministro Marco Aurélio, entendeu ser possível a usucapião de apartamento, desde que cumpridos alguns requisitos presentes em lei, por meio da analogia, tratando-se de uma modalidade recente no ordenamento jurídico, usando como fundamento o artigo 183 da Constituição Federal:

Ementa: USUCAPIÃO URBANO – APARTAMENTO. Conforme disposto no artigo 183 da Constituição Federal, o usucapião urbano pressupõe solo e construção, imóvel destinado à moradia. Tratando-se de unidade condominial – apartamento –, cumpre perquirir se a fração ideal correspondente e a metragem de área real privativa não suplantam, cada qual individualmente, os 250m² previstos como limite. (RIO GRANDE DO SUL, 2020, <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345160826&ext=.pdf>).

No próximo capítulo, será analisada o procedimento da usucapião realizado diretamente no Tabelionato de Notas e no Cartório de Registro de Imóveis, sem a passagem pelo judiciário, que se encontra com alta demanda, fazendo com que os casos demorem a serem julgados, além de se tornar a usucapião um procedimento altamente custoso. A forma administrativa de concessão do título de proprietário ao possuidor é conhecida como usucapião extrajudicial, sendo suas principais características e seus requisitos analisados no capítulo a seguir.

3 A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Neste capítulo, busca-se analisar exclusivamente o instituto da usucapião extrajudicial, ou usucapião administrativa, uma vez que inovador ao ordenamento jurídico, na busca por viabilizar uma forma mais acessível e prática de usucapião, alinhada ao processo de desjudicialização dos conflitos. Cabe o seu estudo de forma específica por se tratar de uma forma de realização da usucapião, seja qual for a modalidade enquadrada, sendo sua principal característica o procedimento extrajudicial.

3.1 As características da usucapião extrajudicial

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, conforme modalidades estudadas no capítulo anterior. A facilitação ao acesso da usucapião pela via extrajudicial, nos entendimentos de Farias e Rosendal (2017, p. 448):

[...] Resulta de uma simplificação procedimental que se vislumbra da representação do usucapiente por um procurador, que instruirá o requerimento com ata notarial, planta e memorial descritivo, certidões negativas e justo título ou quaisquer documentos que comprovem a origem, a continuidade, natureza e tempo da posse.

A usucapião extrajudicial, também intitulada como usucapião administrativa¹⁰, 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 (LOBO, 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

¹⁰ A diferença de denominação da forma de usucapião varia conforme o entendimento de cada autor, sendo adotada no presente trabalho a forma "usucapião extrajudicial".

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 estudadas anteriormente, 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 expressão usucapião extrajudicial não exprime uma espécie nova de usucapião, mas tão somente a possibilidade de reconhecimento extrajudicial da usucapião, com base na lavratura de ata notarial que ateste o tempo de posse e outros documentos comprobatórios do cumprimento dos requisitos de cada modalidade de usucapião. (SCHREIBER, 2021, p.1802)

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, www.planalto.gov.br).

Para que o ato seja processado, é necessário, primeiramente, que a parte esteja representada por advogado, que possua ata notarial 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. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017, <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>).

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-A¹¹ da Lei dos Registros Públicos. (BRASIL, 1973, www.planalto.gov.br)

3.2 A usucapião extrajudicial na legislação brasileira

¹¹ “Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

IV - 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”. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência). (BRASIL, 1973, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm).

O Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹², 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 1º, estabelece as diretrizes para a realização dos procedimentos de usucapião na forma extrajudicial no âmbito dos serviços notariais e de Registro de Imóveis, com base no artigo 216-A da Lei dos Registros Públicos.

O pedido de reconhecimento via extrajudicial, conforme artigo 2º, 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 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. Caso os interessados optem pela desistência judicial, as provas produzidas poderão ser utilizadas, conforme redação do parágrafo terceiro do mesmo artigo. No parágrafo quarto, afirma-se acerca da impossibilidade de usucapião de bens públicos.

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.

O artigo 4º do Provimento prevê que o requerimento 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

¹² Todas as informações do Provimento 65 de 14 de dezembro de 2017, poderão ser consultadas conforme a citação: (CNJ, 2017, <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>).

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.

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.

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. 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 comosse, bem como de seus respectivos cônjuges e companheiros, se houver, quando a sucessão de posse for utilizada para completar o período aquisitivo da usucapião, somando-se os tempos de posse anteriores.

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 usucapião 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.

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.

O parágrafo quarto refere ainda que será dispensado o consentimento do cônjuge quando o regime de bens for de separação total. Será dispensada também a apresentação de planta e memorial descritivo caso for imóvel de unidade autônoma em condomínio edilício ou loteamento regular, bastando que conste no requerimento menção à descrição presente na matrícula, conforme parágrafo quinto. No parágrafo sexto, é exigido o reconhecimento de firma das assinaturas constantes na planta e no memorial.

É possível também que mais de uma ata notarial, ata notarial complementar ou escrituras declaratórias lavradas pelo mesmo ou por diversos notários acompanhem o requerimento, com base no parágrafo sétimo, ainda que de diferentes municípios, desde que descrevam os fatos em ordem cronológica. O requerente deverá ainda declarar o valor do imóvel de acordo com seu valor venal¹³ 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.

¹³ O valor venal corresponde a um valor estimado do imóvel, calculado pela prefeitura municipal de onde se localiza o imóvel, com base no valor de mercado ou no valor pago a título de impostos, como o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. (SERASA, www.serasa.com.br).

Caso já exista procedimento de reconhecimento extrajudicial de usucapião em relação ao mesmo imóvel, o parágrafo nono refere que a prenotação continuará sobrestada até que seja acolhida ou rejeitada no procedimento anterior. Existindo procedimento referente a uma parte do imóvel o procedimento irá prosseguir em relação à parte incontroversa, permanecendo sobrestada a prenotação quanto à parcela controversa, tendo como base o parágrafo 10. Por fim, o parágrafo 11 afirma que, havendo abrangência de mais de um imóvel no pedido, tendo eles áreas contíguas, ainda que de titularidades diversas, o procedimento poderá ser realizado por meio de único requerimento e ata notarial.

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 usucapião 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 realizar diligências até o imóvel para então lavrar a ata notarial, conforme disposto no parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Na ata notarial, podem constar documentos, imagens, sons gravados, arquivos eletrônicos e o depoimento das testemunhas, não sendo suficiente apenas as alegações do requerente, conforme dispõe o parágrafo segundo. 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.

Em se tratando de imóvel que faça parte de condomínio edilício, o artigo 6º prevê o reconhecimento da usucapião com a anuência do síndico. Caso não haja ato de incorporação ou averbação da construção, será necessária a anuência de todos os titulares constantes na matrícula do imóvel, conforme artigo 7º.

Em caso de exercício comum da posse, conhecida como composesse, a usucapião extrajudicial será admitida a mais de um requerente, como prevê o artigo 8º. 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.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo 9º. afirma que todas as notificações destinadas ao requerente ficarão sob responsabilidade de seu advogado ou defensor público, sendo as notificações efetivadas por e-mail. Poderá ocorrer o cancelamento da prenotação, bem como o arquivamento do pedido caso o requerente aja com desídia, conforme refere o parágrafo segundo.

A assinatura da planta pelos titulares dos direitos registrados é essencial, conforme redação do artigo 10, entretanto, em caso de constatação de falta dessas assinaturas, o proprietário será notificado pelo oficial de Registro de Imóveis ou por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos para manifestação e consentimento no prazo de quinze dias. Caso não haja resposta, sua inércia será tida como concordância.

Essa notificação de que trata o caput do artigo 10 poderá ser feita pessoalmente, através do oficial de Registro de Imóveis, ou por escrevente habilitado, caso a parte compareça a cartório, conforme defende o parágrafo primeiro do artigo 10. Caso o notificando resida em outra comarca ou circunscrição, o oficial de registro de títulos e documentos da outra comarca ou circunscrição irá realizar a notificação, devendo as despesas de tal ato serem adiantadas pelo requerente, com base no parágrafo segundo, também do artigo 10.

A notificação que for realizada por meio de carta com aviso de recebimento deve estar acompanhada de cópias do requerimento inicial, da ata notarial, da planta e do memorial descritivo e dos demais documentos que a instruírem, conforme previsão do parágrafo terceiro do artigo 10. Ainda, se os notificandos possuírem cônjuge ou companheiro, estes também devem ser notificados, entretanto, em atos separados, com base no artigo 10, parágrafo quarto.

A informação de que o transcurso do prazo sem manifestação do titular consiste em anuência em relação ao pedido de reconhecimento da usucapião extrajudicial deverá estar expresso na notificação, como refere o parágrafo quinto do artigo 10. Caso algum confrontante não assine a planta, este deverá ser notificado pelo oficial de Registro de Imóveis, mediante carta com aviso de recebimento, possuindo 15 dias para manifestação a respeito, com base no artigo 10, parágrafo sexto.

Os confrontantes e titulares dos direitos reais sobre o imóvel objeto de usucapião poderão, com base no artigo 10, parágrafo sétimo, consentir

expressamente a qualquer momento, seja por documento público ou particular, desde que o último seja com firma reconhecida, sendo indispensável a representação por advogado ou defensor público em ambos os casos. A concordância pode ser manifestada para o escrevente responsável pela intimação por meio de assinatura de uma certidão específica de concordância, lavrada no ato pelo preposto, conforme artigo 10, parágrafo oitavo. Tratando-se de pessoa jurídica, a notificação deve ser entregue ao seu representante legal, como refere o parágrafo nono do artigo 10.

Caso o imóvel possua matrícula com descrição precisa e perfeita identidade entre a descrição tabular e a área objeto do requerimento, a intimação dos confrontantes do imóvel fica dispensada, sendo o registro feito na matrícula já existente, conforme artigo 10, parágrafo 10.

O artigo 11 prevê a citação por edital em caso de proprietário em lugar incerto, não sabido ou inacessível, o que deve ser certificado pelo oficial de Registro de Imóveis, sendo concedido o prazo de quinze dias para manifestação, interpretando o silêncio do notificando como concordância, conforme visto anteriormente. O parágrafo único afirma que essa notificação poderá ser publicada em meio eletrônico, desde que o procedimento esteja regulamentado pelo tribunal.

Prevê ainda o artigo 12 a hipótese de falecimento de um dos titulares dos direitos reais sobre o imóvel objeto de usucapião, podendo, nesse caso, a assinatura referida anteriormente ser realizada pelos herdeiros legais, munidos de escritura pública declaratória de únicos herdeiros com nomeação do inventariante.

Também 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.

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.

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).

Enquanto isso, o parágrafo segundo do mesmo artigo 13, prevê que deverá ser justificado o óbice à correta escrituração das transações, evitando que a usucapião seja utilizada como forma de burlar os sistemas notarial e registral, bem como da cobrança de impostos de transmissão sobre os negócios imobiliários, sendo alertado às testemunhas pelo registrador acerca do crime de falsidade caso estas façam declarações inverídicas.

Já os parágrafos terceiro e quarto referem, respectivamente, acerca da prova de quitação, que deverá ser realizada por meio de declaração escrita, pela quitação da última parcela ou pelo recibo assinado pelo proprietário, desde que seja reconhecida forma da assinatura, e acerca da análise dos documentos anteriormente referidos feita pelo oficial de Registro de Imóveis, que deverá proferir nota fundamentada acerca da veracidade e idoneidade do conteúdo, bem como da inexistência de lide envolvendo o imóvel usucapiendo.

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.

Caso o requerimento esteja acompanhado de toda a documentação necessária o oficial de Registro de Imóveis cientificará 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.

A manifestação do poder público será admitida em qualquer fase do procedimento, com base no parágrafo segundo. Havendo qualquer ressalva, óbice ou oposição dos entes públicos, o procedimento deverá ser encerrado e enviado ao juízo competente para seguir na forma judicial, conforme parágrafo terceiro.

O oficial de Registro de Imóveis deverá expedir edital após a notificação dos órgãos públicos, cientificando eventuais terceiros interessados, com prazo de 15 dias para manifestações, conforme refere o artigo 16. No parágrafo primeiro desse artigo estão presentes os requisitos que o edital deve conter, sendo eles o nome e a qualificação do requerente; a identificação do imóvel, contendo o número da matrícula, se houver, a área superficial que ocupa e eventuais acessões ou benfeitorias nele existentes; o nome do titular dos direitos reais; a modalidade de usucapião pretendida e o tempo de posse, bem como o aviso de que a falta de impugnação implica em anuência ao requerimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião.

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.

Havendo dúvidas, imprecisões ou incertezas, o oficial de Registro de Imóveis poderá realizar diligências a fim de saná-las, conforme artigo 17, podendo também serem elas realizadas por escrevente habilitado. Sendo insuficientes ou ausentes os documentos necessários, a posse e os demais dados necessários

poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante o oficial de registro do imóvel, conforme referido no parágrafo primeiro do artigo acima.

Persistindo as dúvidas, as imprecisões ou incertezas, bem como a ausência ou insuficiência de documentos, o pedido será rejeitado pelo oficial de Registro de Imóveis, mediante nota de devolução fundamentada, com base no parágrafo segundo. Entretanto, a rejeição do pedido não impede o ajuizamento da demanda no rito judicial, conforme previsão do parágrafo terceiro.

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.

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.

Já o parágrafo segundo, do referido artigo 18, afirma que o oficial de Registro de Imóveis deverá entregar os autos do pedido junto ao relatório circunstanciado, mediante recibo. Poderá então a parte requerente emendar a inicial e adequá-la à forma judicial, ingressando com ação de usucapião na comarca onde se localiza o imóvel, com base no parágrafo terceiro.

No artigo 19 do mesmo Provimento constam os requisitos para o reconhecimento da usucapião extrajudicial em imóvel rural, sendo eles recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e certificação do Incra que ateste que o poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhum outro constante do seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas.

O registro de usucapião implica em abertura de uma nova matrícula para o imóvel, conforme artigo 20. Todavia, existe uma exceção a esse caso, que ocorre quando o imóvel possui matrícula à época do requerimento e o pedido almeja a

totalidade do bem, nesse caso, o registro será averbado na matrícula já existente, conforme previsão do parágrafo primeiro.

Caso o reconhecimento almeje apenas fração de imóvel matriculado ou imóveis referentes, total ou parcialmente, a duas ou mais matrículas, será aberta uma nova matrícula devendo as atingidas serem encerradas ou averbadas com os respectivos desfalques ou destaques, ficando dispensada a apuração da área remanescente, conforme parágrafo segundo. Independe ainda de apresentação de habite-se a abertura de matrícula de imóvel edificado, com base no parágrafo terceiro.

Tratando-se de unidade autônoma em condomínio edilício, o parágrafo quarto prevê que a matrícula será aberta para a fração respectiva, devendo ser mencionada a unidade, desde que não instituído ou sem a devida averbação de construção. Ainda, a abertura da matrícula deve conter, conforme parágrafo quinto, a indicação do registro anterior desfalcado e, no campo destinado à indicação dos proprietários, a expressão “adquirido por usucapião”.

Entretanto, esse registro não fará com que eventuais restrições administrativas ou gravames judiciais sejam extintos, como refere o artigo 21. O pedido de cancelamento dos gravames e restrições deverá ser formulado pelo requerente diretamente à autoridade que emitiu a ordem.

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.

O artigo 25 refere que o registro declaratório da usucapião não se confunde com as condutas consideradas crimes contra a administração pública, em virtude do caráter originário da aquisição da propriedade e da consolidação da posse no tempo. Por fim, no artigo 26 estão previstos os regramentos para fixação de emolumentos para o procedimento de usucapião extrajudicial.

3.3 A usucapião extrajudicial e o Princípio da Solidariedade

O registro de todos os imóveis localizados em território brasileiro será feito pelos Cartórios de Registro de Imóveis, que contam com profissionais registradores capaz de formalizar atos como registros de propriedade, anotações em matrículas de imóveis, abertura de novas matrículas, bem como instruir o procedimento da usucapião extrajudicial. "O registro de imóveis que tem a atribuição para realizar os atos registrais relativos ao imóvel é o que tem a competência para processar o pedido de usucapião." (SERRA, M. H.; SERRA, M. G.; CASSETTARI, 2018, p.439), ou seja, o cartório competente para o registro será o da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo.

Em relação ao registro de propriedade adquirida pela posse de forma extrajudicial, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a Décima Nona Câmara Cível deu provimento à apelação, permitindo a formalização do registro pela via extrajudicial, visto que esta garante mais celeridade na realização do intento.

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REGISTROS PÚBLICOS. PEDIDO DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. GRATUIDADE JUDICIÁRIA CONCEDIDA AOS DOIS RECORRENTES QUE PROVARAM A NECESSIDADE. VIABILIDADE DA UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO DO PEDIDO NA FORMA EXTRAJUDICIAL, AVERIGUANDO-SE A PRESENÇA DOS REQUISITOS DE LEI PARA O DEFERIMENTO, OU NÃO, DA USUCAPIÃO. AÇÃO DE ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA, NO CASO CONCRETO, QUE TRARIA DIFICULDADES AOS INTERESSADOS EM CONCRETIZAR O SEU INTENTO, DIANTE DO TEMPO TRANSCORRIDO DESDE A AQUISIÇÃO. ADOÇÃO DO PARECER MINISTERIAL. APELAÇÃO PROVIDA. (RIO GRANDE DO SUL, 2021, https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa)

O procedimento extrajudicial, como visto anteriormente, ocorre de modo que o registrador autua o pedido de usucapião, podendo o prazo da prenotação ser prorrogado até o acolhimento ou rejeição da solicitação, e comunica à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, tendo eles o prazo de 15 dias para manifestações, além de ser responsável por promover a publicação de um edital em jornal de grande circulação, cientificando eventuais terceiros interessados que também possuem o prazo de 15 dias para manifestações, com base na redação do artigo 216-A, §1º, §3º e §4º da Lei dos Registros Públicos (GONÇALVES, 2018, p.222).

Caso não haja impugnação, o oficial do Registro de Imóveis poderá proceder com o registro de aquisição do imóvel, sendo que a rejeição do pedido no cartório

não impede o ingresso judicial. Havendo impugnação, os autos serão remetidos a comarca em que o imóvel se encontra, devendo o autor adequar o pedido de usucapião à forma judicial, conforme redação do artigo 216-A, §6º e §10 da Lei dos Registros Públicos (GONÇALVES, 2018, p.222).

Realizado o registro e aberta uma nova matrícula para o imóvel objeto de usucapião, formaliza-se o ato de transferência da propriedade. Nesse momento, é que o possuidor passa a ser de direito, o proprietário, adquirindo todos os direitos sobre o imóvel e efetivando a sua dignidade a partir da formalização do título de proprietário.

A partir disso, percebe-se a necessidade de uma atuação conjunta entre os órgãos estatais e os particulares, para que a usucapião extrajudicial seja formalizada, garantindo assim o título de proprietário ao morador/possuidor do imóvel, o que permite a concretização da Dignidade da Pessoa Humana, conceitos que serão aprofundados no próximo capítulo. Desse modo, serão estudados os princípios constitucionais da Solidariedade e da Dignidade da Pessoa Humana, bem como sua relação com o instituto da usucapião e o processo de regularização fundiária, buscando compreender se há relação de interdependência entre esses institutos.

4 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Nesse capítulo será abordado, inicialmente, o surgimento do termo solidariedade, bem como seu significado no ordenamento jurídico atual. Em seguida, serão analisadas as principais características da Dignidade da Pessoa Humana e como ela se relaciona com o tema estudado no presente trabalho. Por fim, será abordada a Regularização Fundiária como forma de aquisição da propriedade e qual a sua relação com os princípios defendidos pela Constituição Federal pátria.

4.1 O Princípio Constitucional da Solidariedade

A Constituição Federal pátria traz um rol extenso de direitos e deveres a serem observados pela legislação infraconstitucional. Entre eles, encontra-se a Solidariedade, que será abordada neste tópico, no seu sentido de dever, como norma jurídica, e direito fundamental inerente a todos.

A origem do termo “solidariedade” remonta à época do Cristianismo, em tempos em que era entendida como sinônimo de caridade. Há registros de que o termo em latim *solidus*, com significados de sólido e consistente e a palavra *solidarité*, advinda do idioma francês, com significado de responsabilidade recíproca, tenham originado o termo solidariedade como o conhecemos hoje. (ORIGEM DA PALAVRA, 2011, www.origemdapalavra.com.br).

Cabe esclarecer acerca da diferença entre os dois tipos de Solidariedade existentes, a Solidariedade vertical e a Solidariedade horizontal. A Solidariedade vertical é aquela que ocorre entre pessoa e Estado, quando o segundo exerce um status de autoridade, enquanto a Solidariedade horizontal, que será estudada no presente trabalho, ocorre nas relações entre particulares que assumem um papel de igualdade de direitos e deveres. Desse modo, decorrem também as diferenças entre os termos Fraternidade e Solidariedade, uma vez que a Fraternidade está mais ligada à ideia de altruísmo, de caridade, enquanto a Solidariedade se alinha ao

cumprimento de norma, ao respeito a um dever jurídico, a um preceito Constitucional.

Duas formas distintas de solidariedade foram também estudadas por Émile Durkhiem, sendo elas a solidariedade mecânica e a solidariedade orgânica. Pode-se dizer que, na solidariedade mecânica ou por similitudes, o indivíduo¹⁴ segue os ideais da sociedade, perdendo o seu caráter pessoal em favor do coletivo.

[...] existe uma solidariedade social proveniente do fato de que certo número de estados de consciência são comuns a todos os membros de uma mesma sociedade. [...] O papel que ela representa na integração geral da sociedade depende, evidentemente, da maior ou menor extensão da vida social que a consciência comum abraça e regulamenta (DURKHEIM, 1999, p. 83).

Já a solidariedade orgânica seria aquela resultante da divisão do trabalho, tendo, nesse caso, cada indivíduo a sua própria personalidade em relação ao coletivo. Nas palavras de Durkheim (1999, p. 108) “a individualidade do todo aumenta ao mesmo tempo que a das partes; a sociedade torna-se mais capaz de se mover em conjunto, ao mesmo tempo em que cada um de seus elementos tem mais movimentos próprios”.

Além de ser um princípio basilar na garantia de outros direitos, a Solidariedade é também um valor intrínseco ao ser humano, pois nenhum direito e nenhum dever seria praticado em sua totalidade sem a presença dela. Esta deve ser compreendida no sentido de entender que o outro detém os mesmos direitos e, a partir disso, agir no sentido de garantir que todos tenham, efetivamente, seus direitos respeitados, pois “o homem vive em sociedade e só pode assim viver” (DUGUIT, 2006, p. 25).

A Solidariedade também está ligada fortemente ao direito de propriedade, estudado anteriormente, e ao fato de que, para cada direito há um dever a ser cumprido de mesmo modo. A partir disso, Lôbo (2021, p. 328) ensina:

O que ressalta no princípio jurídico da solidariedade é a compreensão de que a solidariedade não é apenas dever positivo do Estado, na realização das políticas públicas, mas também que importa deveres recíprocos entre as pessoas. A imposição de solidariedade levou ao desenvolvimento da função social dos direitos subjetivos, inclusive a da propriedade, que se

¹⁴ Adota-se no presente trabalho o uso do termo “indivíduo” devido a utilização feita pelos autores referenciados. Entretanto, cabe ressaltar que a utilização do termo pode remeter à ideia do individualismo, fase que foi superada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil com a defesa do Estado social, no qual os interesses coletivos também devem prevalecer. Em substituição, adotam-se os termos “pessoa” ou “ser humano”.

tornou lugar-comum. Sem a solidariedade, a subjetividade jurídica e a ordem jurídica convencional estão fadadas a constituir mera forma de conexão de indivíduos que permanecem juntos, mas isolados.

Para o autor, a Solidariedade “resulta da superação do individualismo jurídico, que por sua vez é a superação do modo de pensar e viver em sociedade a partir do predomínio dos interesses individuais” (LÔBO, 2021, p. 328), o que ainda reflete na sociedade, servindo como um marco para os primeiros séculos da modernidade. A Solidariedade, como princípio previsto na norma jurídica, ultrapassa o conceito de empatia, uma vez que vai além, sendo um dever do cidadão entender o direito do outro e agir com o objetivo de mantê-lo, sempre em busca de um bem comum a todos.

Na legislação brasileira, a Solidariedade encontra-se positivada como princípio fundamental, presente no artigo 3º, I da Constituição Federal brasileira, sendo um objetivo fundamental da República, entendido como um pilar para a concretização de inúmeros outros direitos defendidos por ela. A busca pela construção de uma sociedade “livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988), portanto, é um objetivo que deve ser observado por toda a legislação infraconstitucional.

Isso se deve ao conceito de hierarquia das normas, no qual a Constituição Federal ocupa o mais alto posto, sendo seguida por toda a legislação considerada infraconstitucional, o que ocorreu após o rompimento da dicotomia entre direito público e privado. A partir disso surge o conceito de irradiação dos princípios constantes na Constituição, uma vez que “assume o status de superioridade, irradia os seus princípios por todo o ordenamento jurídico” (REIS, 2009), ou seja, exerce o papel de norteadora das leis, indicando o caminho a ser seguido com o fim de alcançar os princípios constantes em sua redação.

O Princípio da Solidariedade, aliado a outros princípios constitucionais, garante que a Constituição Federal seja respeitada por toda a legislação infraconstitucional. Os Direitos Fundamentais, sem a aplicação da Solidariedade, podem se tornar uma forma de exploração e de iniquidade, pois a liberdade sem a Solidariedade pode resultar no desrespeito dos direitos de outras pessoas que convivem em uma mesma sociedade.

O princípio da solidariedade orienta o direito num sentido propriamente de valor, revelando que o reconhecimento da dignidade humana é uma forma de preservação da vida e da liberdade com igualdade e que, preceitos como

justiça, ética e valor da pessoa humana constituem a base fundamental para que o direito seja efetivamente um fator de transformação social. (REIS; KONRATH, 2015, p. 79)

O direito à propriedade e à garantia da função social desta, conceitos estudados anteriormente, são preceitos defendidos pela Constituição Federal como ditos necessários para a manutenção da Dignidade da Pessoa Humana, com base no artigo 170, II e III. Além disso, a Solidariedade, quando exige do cidadão uma postura ativa, de agir em prol dos direitos comuns a todos, concretiza o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que será aprofundado no tópico seguinte.

4.2 A Dignidade da Pessoa Humana

Conforme estudado no tópico anterior, a Solidariedade traz consigo um direito/dever, que concretiza a Dignidade da Pessoa Humana. A respeito dessa interligação entre os dois princípios, nos ensinamentos de Cardoso (2014, p.134):

A dignidade da pessoa humana é o epicentro do projeto solidarista inscrito nos princípios constitucionais fundamentais, que começa ser realizado não somente por meio de normas que indiretamente afrontam tais desigualdades, mas, também, mediante a destinação de recursos especificamente para tal fim.

A palavra dignidade, com origem no termo *dignus*, ressalta aquilo que possui honra ou importância (RAMOS, 2021, p. 197). No ordenamento jurídico brasileiro, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana está previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal como um fundamento da República Federativa do Brasil. A origem da garantia da dignidade remonta ao Cristianismo e “encontra alicerces no pensamento cristão, segundo o qual, criada à imagem e semelhança de Deus, a pessoa é dotada de atributos próprios e intrínsecos, que a tornam especial e detentora de dignidade” (GUERRA, 2020, p. 106).

Na antiguidade, a dignidade não era um direito de todos, pois esta estava diretamente ligada à posição social que a pessoa ocupava. Esta condição, manteve-se, entretanto, ao longo da história da humanidade em períodos como a idade média, o colonialismo da América e a período da escravidão de povos africanos. Nesse sentido, “a dignidade (*dignitas*) da pessoa humana dizia, em regra, com a posição social ocupada pelo indivíduo e o seu grau de reconhecimento pelos demais

membros da comunidade” (SARLET, 2011, p.17). Da mesma forma, Barroso (2014, p. 14) defende que “a dignidade era equivalente à nobreza, implicando em tratamento especial, direitos exclusivos e privilégios”.

No ano de 1948, após o fim da Segunda Guerra Mundial, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) um documento, o qual serviu como um marco normativo na garantia dos Direitos Humanos. Este documento, conhecido como Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), serviu como inspiração para as Constituições, que passaram a proteger os Direitos Humanos universalmente. Já no ano de 1966, foram criados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que implicou no “reconhecimento de que os dois Pactos não poderiam ser interpretados desconectados da DUDH, o que deu sistematicidade à proteção dos direitos humanos internacionais” (RAMOS, 2021, p.410).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi uma forma de garantir, a partir dos ideais da Revolução Francesa, que as atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial não se repetissem, fazendo com que os direitos humanos fossem garantidos universalmente. Nas palavras de Comparato (2018, p. 383):

[...] a declaração, retomando os ideais da Revolução Francesa, representou a manifestação histórica de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens, como ficou designado em seu artigo I. A cristalização desses ideais em direitos efetivos [...] far-se-á progressivamente, no plano nacional e internacional, como fruto de um esforço sistemático de educação em direitos humanos.

A partir disso, os direitos fundamentais foram sendo divididos em classes de direitos, por denominadas gerações¹⁵ ou dimensões, conforme sua evolução histórica, complementando-se uns aos outros. Nos ensinamentos de Ramos (2021, p. 133), a primeira geração seria a dos direitos ligados à ideia de liberdade, a segunda geração versaria acerca dos direitos relacionados à igualdade, enquanto a terceira geração seria composta por direitos de solidariedade social, conhecida

¹⁵ Cabe esclarecer acerca da utilização dos termos “dimensão” e “geração”. No presente trabalho optou-se por utilizar o termo “dimensão”, pois seria mais abrangente, no sentido de que o termo “geração” traz a ideia de uma sequência, a qual poderia ser substituída a medida em que evolui, o que não é o caso, pois os direitos complementam-se uns aos outros. Ambos os termos são utilizados pela doutrina, cabe a cada autor utilizá-los conforme o seu entendimento.

como fraternidade, sendo cada geração idealizada conforme os ideais defendidos pela Revolução Francesa.

A primeira dimensão, ligada à ideia das liberdades públicas, engloba os direitos civis e direitos políticos, sendo positivados na Constituição Federal brasileira no artigo 5º como direitos individuais. Destacam-se os direitos ao voto, à cidadania, à liberdade de expressão, à liberdade de locomoção e a filiação partidária.

A segunda dimensão compreende os direitos econômicos, culturais e sociais, como os direitos à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à manifestação cultural, à moradia e à função social da propriedade.

Os direitos de segunda geração correspondem aos direitos sociais econômicos e culturais que resultam da superação do individualismo possessivo decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do século XIX e início do século XX, especialmente pela crise das relações sociais decorrentes dos modos liberais de produção, acelerada pelas novas formas trazidas pela Revolução Industrial. (GUERRA, 2020, p. 103).

Já a terceira dimensão é composta pelos direitos de fraternidade, abrangendo direitos como à paz, ao meio ambiente, à comunicação, à autodeterminação dos povos, ao patrimônio cultural, ou seja, direitos transindividuais. Essa dimensão surgiu como uma “resposta à dominação cultural e como reação ao alarmante grau de exploração das nações em desenvolvimento” (GUERRA, 2020, p. 103).

Há ainda autores que defendem a existência da quarta e da quinta dimensão, sendo que a quarta compreenderia os direitos “à democracia, à informação e ao pluralismo” (GUERRA, 2020, p. 106), enquanto a quinta geração englobaria os direitos que ainda estão em desenvolvimento, como a clonagem humana e a proteção genética.

Após esse período, a Dignidade da Pessoa Humana passou a ser entendida como princípio que orienta o ordenamento jurídico no sentido de identificação de direitos eventualmente implícitos, assumindo uma condição de destaque. (SARLET, 2011, p. 115). Entretanto, para que seja respeitada, é necessário aliá-la ao princípio da Solidariedade, pois ambos garantem o pleno funcionamento da vida em sociedade, uma vez que todos possuem os mesmos direitos garantidos constitucionalmente. Nas palavras de Sarlet (2011, p. 26):

[...] 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 (na iluminada fórmula da Declaração Universal de 1948) e pela circunstância de nesta condição conviverem em determinada comunidade ou grupo.

A dignidade não possui uma definição única, mas pode ser entendida como um direito intrínseco a todas as pessoas, de ter acesso a condições mínimas de sobrevivência, bem-estar e respeito. Ela deve servir de base para todos os outros princípios trazidos pela Constituição, pois a partir do momento em que os seres humanos passaram a viver em sociedade, a Solidariedade transformou-se num instrumento de efetivação da dignidade. Nas palavras de Lobo (2021, p. 328) “a pessoa humana é um ser que pertence ao mundo particular e público, à comunidade familiar e à comunidade universal, nos quais interage com dever de solidariedade”.

A relação que se estabelece entre os três conceitos estudados neste capítulo se dá devido a Solidariedade ser um instrumento de concretização da Dignidade da Pessoa Humana por meio da regularização de imóveis através da forma extrajudicial de usucapião. Dito isso, no próximo tópico, será estudada a Regularização Fundiária e como ela ocorre, conforme previsão legal.

4.3 A Regularização Fundiária

Como visto anteriormente, a legitimação da posse garante, por meio da usucapião, a propriedade. A Regularização Fundiária, que será estudada nesse capítulo, alinha-se à adequação de imóveis, antes irregulares, a legislação vigente, a partir de seu registro no cartório de Registro de Imóveis. Para isso, existem duas modalidades de regularização fundiária urbana previstas na legislação brasileira, que serão estudadas a seguir, sendo elas a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), conforme definido no artigo 13 da Lei 13.465/2017.

A regularização fundiária urbana, como refere o artigo 9º da Lei 13.465/2017 “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais¹⁶ ao ordenamento territorial urbano e à

¹⁶ “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

titulação de seus ocupantes”. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br). Nos ensinamentos de Paiva e Burtet (2018, p. 5), “a regularização fundiária (RF) *latu sensu* é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto”.

Dentre os objetivos da Regularização Fundiária está o de prevenção à informalidade por meio do incentivo e facilitação ao acesso à Regularização, além dos constantes no rol do artigo 10 da lei 13.465/17, devendo serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na visão de Paiva e Burtet (2018, p. 6) “o que a regularização fundiária pretende é mitigar parte do problema e, quiçá, permitir que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida do local”.

A primeira modalidade estudada será a REURB de Interesse Social (REURB-S), modalidade aplicável apenas a núcleos urbanos informais que sejam predominantemente ocupados pela população de baixa renda, sendo isentos de recolhimento de custos e emolumentos nos casos listados pelo parágrafo primeiro do artigo 13¹⁷ anteriormente referido. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

A REURB de Interesse Específico (REURB-E) é aplicada aos núcleos urbanos informais quando este forem ocupados por população que não se enquadre no

[...]

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

¹⁷ “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo”. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

quesito de baixa renda do inciso primeiro do artigo 13, e possui previsão no inciso segundo do mesmo artigo 13. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

Ainda, de acordo com a Lei 13.465/2017, possuem legitimidade para requerer a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os beneficiários dela, de forma individual ou coletiva; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público, com base na previsão do artigo 14. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

Essa regularização ocorre por fases, sendo o Projeto de Regularização Fundiária a fase na qual são reunidos documentos a fim de realizar o registro do imóvel beneficiado, podendo ser conceituado como a “fase da regularização fundiária e do documento que acompanha a CRF¹⁸ para fins de promover o registro do parcelamento do solo e, se for o caso, a regularização das edificações”. (CUNHA, 2021, p. 59). A lista de documentos que devem acompanhar o Projeto está no artigo 35 da Lei 13.465, que afirma que o Projeto de Regularização Fundiária deve conter a planta do núcleo urbano informal, um estudo preliminar das condições jurídicas, urbanísticas e ambientais, um projeto urbanístico, memoriais descritivos, proposta de soluções ambientais e urbanísticas, quando for o caso, estudo técnico para situações de risco, estudo técnico ambiental, quando for o caso e um cronograma de implantação de serviços essenciais com termo assinado pelos responsáveis.

A Certidão de Regularização Fundiária é um documento indispensável na etapa de processamento do projeto de regularização fundiária, uma vez que nela constam as informações do município onde o imóvel se encontra e está sendo regularizado, as características do imóvel, como a sua designação cadastral, o lote, a quadra, a

¹⁸ “Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação”. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

rua e o direito real conferido ao beneficiário, bem como a qualificação dos ocupantes desse imóvel a partir de seus dados pessoais.

O registro da Certidão de Regularização Fundiária será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado e serão informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula. Este é o ápice, o ponto culminante da regularização fundiária, ocasião em que o Poder Público municipal ou distrital já poderá realizar a titulação dos beneficiários, fazendo constar da Certidão de Regularização Fundiária a listagem com as suas qualificações e a identificação das áreas que ocupam. (PAIVA; BURTET, 2018, p. 49).

Elaborada a Certidão, cabe ao Registro de Imóveis proceder o registro do processamento da Regularização Fundiária. Acerca dessa função desempenhada pelos Cartórios de Registro de Imóveis, Paiva e Burtet afirmam que “a atribuição do Registro de Imóveis está na verificação da legalidade do procedimento, visando ao registro da Certidão de Regularização Fundiária”. (PAIVA; BURTET, 2018, p. 47).

Instaurada a REURB, cabe ao Município realizar a aprovação do projeto de regularização, o qual deve conter, conforme artigo 33 da Lei 13.465/17, as responsabilidades que serão assumidas pelas partes envolvidas. Além disso, conforme o parágrafo primeiro, inciso primeiro do artigo 33, quando se tratar de REURB-S, cabe também ao município realizar a elaboração e o custeio do projeto e a implantação da infraestrutura necessária no local onde se localiza o imóvel. (BRASIL, 2017, www.planalto.gov.br).

Aprovado o Projeto pelo Município e assinado o Termo de Compromisso, transferem-se os direitos reais. Desse modo, finaliza-se a REURB “com a aprovação do projeto de regularização fundiária, assinatura do Termo de Compromisso e identificação e declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada e os respectivos direitos reais” (CUNHA, 2021, p. 59).

Existem inúmeros programas criados pelos entes públicos a fim de facilitar o acesso à Regularização Fundiária, a título de exemplo, o programa de regularização fundiária nomeado “Programa Casa Verde e Amarela”, criado pelo Governo Federal brasileiro. O objetivo desse programa é garantir o direito real sobre os lotes a famílias de baixa renda, trazendo como benefícios “segurança jurídica, a redução dos 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>).

Outro exemplo é o programa “More Legal”, que consiste em um plano emergencial do governo do Estado do Rio Grande do Sul, idealizado pelo Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Décio Antonio Erpen, que apresenta estratégias para facilitar o acesso à regularização. Foi criado em 1995 e tem como objetivo principal “estabelecer regras simples para a regularização de loteamentos, desmembramentos, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, com a decorrente legalização do exercício da posse mediante registro imobiliário”. Além disso, busca também a “socialização e democratização da terra, assim como pelo interesse dos Municípios em regularizar a ocupação de áreas em seus perímetros urbanos ou rurais urbanizados, sempre respeitado o meio ambiente”. (REGISTRO DE IMÓVEIS – 1ª ZONA DE PORTO ALEGRE, 2004, www.registrodeimoveis1zona.com.br).

No caso de famílias de baixa renda, para que a regularização fundiária se realize, torna-se indispensável a ação conjunta dos órgãos públicos e da sociedade, sendo, portanto, a Solidariedade um princípio inerte aos Programas de Regularização Fundiária, como os exemplos vistos anteriormente criados pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul. Assim, facilitando o acesso a esses programas, torna-se menor o número de imóveis em situação de irregularidade e garante-se o título de proprietário ao morador informal que cumpre como a função social da propriedade e a possui como se sua fosse. Nesse sentido Loureiro (2017, p.870) ensina que quanto maior a oportunidade de ingresso e o entendimento de algumas situações fáticas, reconhecidas pelos direitos reais de uso, como o parcelamento e a regularização de lotes clandestinos ou em desconformidade com a Lei resulta em um acesso mais amplo ao título de proprietário de um imóvel.

Por isso, entende-se que a Solidariedade é um princípio que serve como instrumento a ser utilizado a fim de alcançar a garantia da propriedade, pois cada ente possui papel fundamental no processo de regularização. O trabalho em conjunto desenvolvido pelos agentes públicos, a exemplo do Ministério Público, do Município, da Defensoria Pública, dos Registradores e Notários, bem como dos advogados e operadores do direito é indispensável para que a Regularização Fundiária ocorra de forma solidária, observando sempre os preceitos legais e

constitucionais, contribuindo para a construção de um novo paradigma que busca concretizar o direito fundamental à propriedade. (PAIVA; BURTET, 2018, p.53).

5 CONCLUSÃO

A previsão acerca dos regramentos da realização da Regularização Fundiária trazida pela Lei 13.465/17 encontra-se em conformidade com os Princípios defendidos pela Constituição Federal, como a Solidariedade prevista no artigo 3º, I e a Dignidade da Pessoa Humana constante no artigo 1º, III. Diante disso, surge o questionamento acerca dos benefícios trazidos pela nova Lei que prevê a Regularização Fundiária e a forma inovadora de realização da usucapião de forma extrajudicial, indagando-se, portanto, se essa nova forma de usucapião, uma vez que permite maior agilidade na regularização fundiária e, conseqüentemente, permite que um maior número de imóveis passe a ter o seu registro regular, pode ser considerada como instrumento jurídico realizador do Princípio Constitucional da Solidariedade e, conseqüentemente, concretizador da Dignidade da Pessoa Humana.

A partir disso, entendeu-se que a ausência da observância da Solidariedade, como respeito a uma norma jurídica constitucional, pelas pessoas e pelos entes públicos não tornaria possível que a regularização fundiária ocorresse pela forma extrajudicial da usucapião, que permite a agilidade do processamento. Dessa forma, o proprietário consegue, de forma menos burocrática e mais ágil a garantia do título de proprietário, tendo garantida a sua dignidade por meio da garantia do direito a propriedade regularizada com o devido registro.

A usucapião, analisada no primeiro capítulo, é forma originária de aquisição da propriedade, e facilita que o direito do proprietário seja possível de requisição de forma simplificada, por meio da comprovação de posse. Cada modalidade prevista em lei possui seus requisitos específicos, buscando garantir maior segurança jurídica aos que já possuem a moradia, entretanto, de forma irregular. Entende-se que a intenção do legislador ao trazer a possibilidade de aquisição pela usucapião era a de garantir os direitos reais a quem usava e tinha a propriedade como sua, cumprindo sua função social, merecendo então o título de proprietário.

De forma inovadora, surgiu a previsão da realização extrajudicial da usucapião, estudada no segundo capítulo, antes realizada apenas pelo judiciário, que se

encontra abarrotado fazendo com que aumente cada vez mais o tempo de resolução do conflito. O processamento da usucapião pelos cartórios de Registro de Imóveis traz inúmeras vantagens, sendo a principal delas a maior agilidade no processamento, em relação a forma tradicional feita através do poder judiciário.

Essa agilidade no processamento está em conformidade com preceitos constitucionais, abordados no terceiro capítulo, entre eles o Princípio da Solidariedade, que se torna um instrumento que permite a agilidade e a segurança jurídica, que tem como consequência a garantia da Dignidade da Pessoa Humana através do título de proprietário em período de tempo reduzido e de forma menos custosa a pessoas hipossuficientes, ampliando o alcance da Lei e da Constituição a todos. A usucapião extrajudicial, portanto, quando analisada como forma de Regularização Fundiária, a partir da agilidade do processamento e extensão a pessoas hipossuficientes, realiza a Solidariedade e como consequência, concretiza a Dignidade da Pessoa Humana dos beneficiários.

Sendo assim, realizadas as pesquisas, chegou-se à conclusão de que a utilização da forma extrajudicial da usucapião, como forma de garantia e registro da propriedade, por meio da observância do princípio da Solidariedade, se mostra como uma possibilidade de tornar efetivo o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, norteador do ordenamento jurídico. Por esse motivo, a usucapião extrajudicial, no momento em que busca efetivar a função social da propriedade privada, torna-se opção vantajosa, não apenas por ser mais célere em relação à forma judicial, mas por garantir, de mesma forma, segurança jurídica ao possuidor, sendo uma modalidade compatível com projetos de Regularização Fundiária.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **A propriedade**. Brasília: Senado Federal, 2004. *E-book*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496202>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/books/580433>. Acesso em: 15 mar. 2022.

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. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2021.

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. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-51, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/03/2015&totalArquivos=128>. Acesso em: 27 set. 2021.

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, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

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, 2017. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n65-14-12-2017-corregedoria.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 305.416. USUCAPIÃO URBANO – APARTAMENTO**. Conforme disposto no artigo 183 da Constituição Federal, o usucapião urbano pressupõe solo e construção, imóvel destinado à moradia. Tratando-se de unidade condominial – apartamento –, cumpre perquirir se a fração ideal correspondente e a metragem de área real privativa não suplantam, cada qual individualmente, os 250m² previstos como limite. Requerente: Alice Ferreira Tomasi. Intimado: Banco Bradesco S.A. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 31 de ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345160826&ext=.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Ixtlan, 2014.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:641156>. Acesso em: 15 set. 2021.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução: Fernando de Aguiar. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

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

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

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

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

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. 2021.

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. 2021.

GOVERNO FEDERAL. Programa Casa Verde e Amarela. **Governo Federal**, [s./], [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. 2022.

GUERRA, Sidney. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:725043>. Acesso em: 13 set. 2021.

JAEGER, Graciela Elis Reinheimer. **História do voto no Brasil**. São Leopoldo: Centro de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos UNISINOS, 2004. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4288>. Acesso em: 25 mar. 2022.

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. 2021.

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

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **REURB: Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Regional, [2017]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 26 abr. 2022.

OLIBONI, Ana Carolina. Usucapião: conceito, natureza jurídica e origem histórica. **Jusbrasil**, [s./], 2015. Disponível em: <https://anaoliboni.jusbrasil.com.br/artigos/188247389/usucapiao-conceito-natureza-juridica-e-origem-historica>. Acesso em: 30 mar. 2022.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Bogotá: Nona Conferência Internacional Americana, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 19 mar. 2022.

ORIGEM DA PALAVRA. Palavra Solidariedade. **Origem da palavra**, [s./], 2022. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/palavras/solidariedade/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

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.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:752859>. Acesso em: 17 set. 2021.

REIS, Jorge Renato dos. A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise. **Atos & Fatos**, Xaxim, SC, Curso de Direito da Celer Faculdades, v. 1, n. 1, 2009, p. 126-139.

REIS, Jorge Renato dos; KONRATH, Letícia Regina. O Direito Fundamental à solidariedade: A aplicação do instituto no direito civil. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 20, n-1, jan-abr. 2015, p. 59-87. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br//seer/index.php/nej/article/view/7195>. Acesso em: 25 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 51029634120208210001**. APELAÇÃO CÍVEL. REGISTROS PÚBLICOS. PEDIDO DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. GRATUIDADE JUDICIÁRIA CONCEDIDA AOS DOIS RECORRENTES QUE PROVARAM A NECESSIDADE. VIABILIDADE DA UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO DO PEDIDO NA FORMA EXTRAJUDICIAL, AVERIGUANDO-SE A PRESENÇA DOS REQUISITOS DE LEI PARA O DEFERIMENTO, OU NÃO, DA USUCAPIÃO. AÇÃO DE ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA, NO CASO CONCRETO, QUE TRARIA DIFICULDADES AOS INTERESSADOS EM CONCRETIZAR O SEU INTENTO, DIANTE DO TEMPO TRANSCORRIDO DESDE A AQUISIÇÃO. ADOÇÃO DO PARECER MINISTERIAL. APELAÇÃO PROVIDA [...] Apelantes: Daiana da Rocha Fagundes, José Milton Lopes Fagundes e Delmar de Melo Pires. Apelado: Registro de Imóveis da 3ª Zona de Porto Alegre. Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard. Porto Alegre, 06 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 21 set. 2021.

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

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

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.

SERASA. Valor venal do imóvel: você sabe o que é? **Serasa**, São Paulo e Santa Catarina, [2020?]. Disponível em: serasa.com.br/ensina/te-explica/valor-venal/. Acesso em: 29 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.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:752862>. Acesso em: 18 set. 2021.