
Ação de Usucapião - Processo nº 2010.01.1.144172-7

Autor: E.L.S

Ré: FIBRAL– Frigorífico Industrial de Brasília Ltda.

Ementa: Usucapião especial de imóvel urbano. Artigo 183 da CF/88 e artigo 10 da Lei nº 10.257/2001. Necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana – observância das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor – área situada em loteamento clandestino – impossibilidade de abertura de matrículas individualizadas no registro de imóveis sem a prévia regularização urbanística e ambiental do parcelamento.

Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal:

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, em atenção ao despacho de fls. 121, vem se manifestar na forma que segue.

1 Breve Relato do Caso

Cuida-se de ação de usucapião extraordinária proposta por E. L. S. em face de FIBRAL – FRIGORÍFICO INDUSTRIAL DE BRASÍLIA LTDA., objetivando a declaração de domínio do imóvel denominado “lote 23, do Módulo A, Quadra 52, casa 23, do Condomínio Residencial Fibril, Sobradinho – DF”.

A despeito do *nomen iuris* atribuído à causa, o pedido também está fundamentado no artigo 183 da Constituição Federal, que institui a denominada usucapião especial de imóvel urbano.

Os autos tramitaram pela 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Sobradinho e posteriormente houve declinação da competência

para a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal (fls. 93), com fundamento no artigo 34 da Lei nº 11.697/2008.

2 Da Competência do Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF

A Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal (Lei nº 11.697, de 13.6.2008), ao dispor sobre a competência da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, assim estabelece:

Art. 34. Compete ao Juiz da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário processar e julgar todos os feitos que versem sobre o meio ambiente natural, urbano e cultural, inclusive as questões relacionadas à ocupação do solo urbano ou rural e ao parcelamento do solo para fins urbanos, excetuadas as ações de natureza penal.

Parágrafo único. Passarão à competência do Juiz da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário os feitos em curso nas Varas Cível e de Fazenda Pública do Distrito Federal, relacionados com as matérias indicadas no caput deste artigo.

A Resolução n.º 3, de 30 de março de 2009, do TJDF, por sua vez, dispôs, no art. 2º, que incluem na competência da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, ressalvada a competência da Justiça Federal, as causas relativas ao “meio ambiente natural”, compreendendo a flora, a fauna, os recursos hídricos, o solo, o subsolo, os recursos minerais e a atmosfera; as causas relativas ao “meio ambiente urbano”, compreendendo os espaços urbanos, edificadas ou não, destinados ao uso público, tais como ruas, praças, áreas verdes, áreas de lazer, etc.; as causas relativas ao “meio ambiente cultural”, compreendendo obras do engenho humano ou resultantes da força da natureza, envolvendo o patrimônio arqueológico, paisagístico, turístico, histórico, artístico, urbanístico e ecológico; as causas relativas

à “ocupação do solo urbano ou rural”, assim entendidas as questões fundiárias e agrárias de interesse público ou de natureza coletiva, e as causas relativas ao parcelamento do solo para fins urbanos.

Dessa forma, nem todas as ações de usucapião em trâmite nas Varas Cíveis e de Fazenda Pública do Distrito Federal são passíveis de redistribuição para a Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, mas somente aquelas de natureza coletiva – usucapião especial previsto no artigo 10 da Lei nº 10.257/2001 – ou que envolvam interesse público.

De outra parte, a medida do que seria interesse público a justificar a competência da Vara do Meio Ambiente pode ser extraída do artigo 3º da mencionada Resolução nº 3/2009, segundo o qual permanecem sob a competência das Varas Cíveis e da Fazenda Pública as causas em que o “meio ambiente” não integrar o próprio objeto da ação; as causas em que questões relativas ao “meio ambiente” sejam de caráter meramente incidental e as ações petitorias e possessórias entre particulares, ou entre entes públicos e particulares, que não tenham reflexos ambientais e que não envolvam interesse público direto (art. 3º).

Note-se que nem mesmo a circunstância de figurar na relação processual pessoa jurídica de direito público bastaria para deslocar a competência para a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, de modo que o interesse público exigido na espécie deve ser entendido como interesse público primário (bem geral, interesse social, coletividade, interesses difusos e outros)

No caso dos autos, não há dúvidas de que o imóvel usucapiendo está localizado em parcelamento irregular – “Condomínio Fibril”, situado na Região Administrativa de Sobradinho II”, em terras não desapropriadas, segundo informações da TERRACAP de fls. 62/68.

Tal circunstância, aliás, fundamentou a declinação da competência em favor desse Juízo.

Dessa forma, é forçoso admitir que eventual reconhecimento da prescrição aquisitiva em favor do autor poderá trazer reflexos para a regularização fundiária e urbanística da área, mesmo em se tratando de imóvel particular, de modo que a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal é competente para apreciar e julgar o feito.

3 Do Julgamento Conforme o Estado do Processo

O artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de o juiz conhecer diretamente do pedido, proferindo sentença, quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência.

É o caso dos autos, em que questão de direito impede o reconhecimento do direito do autor, conforme se demonstrará a seguir.

Embora haja divergências sobre a matéria, entende-se que a situação dos autos não comporta o indeferimento da inicial por impossibilidade jurídica do pedido, nos termos do artigo 295, inciso I, c/c. parágrafo único, inciso III, do Código de Processo Civil, a ensejar a extinção do processo sem resolução de mérito, porquanto o que ora se questiona é a possibilidade de usucapião especial urbano em área de parcelamento irregular, questão essa que se confunde com o próprio mérito da ação.

4 Do Mérito

4.1 Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano em Área de Parcelamento Irregular

Consoante já relatado, pretende o autor o reconhecimento do domínio de imóvel urbano de 200m², localizado em parcelamento irregular situado em área de propriedade particular, com fundamento no artigo 182 da Constituição Federal.

O citado dispositivo constitucional prevê que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

Entretanto, ante a inexistência de antinomias entre normas constitucionais, o reconhecimento da usucapião especial de imóvel urbano – denominação dada ao instituto pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – há de ser feito em harmonia com o disposto no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 182, ambos da CF/88, que estabelecem:

Art. 5º

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

[...]

Ao discorrer sobre o tema, Sérgio Ferraz (2010)¹ anota que “[...] o constituinte, inovadoramente, estatuiu que a propriedade urbana só cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (art. 182 e seu § 1º)”. A partir daqui, toda uma nova cultura jurídica se estabelece, panorama no qual, dentre outras consequências, se pode, desde já, assentar algumas que são fundamentais. Assim:

a) o interesse pessoal do proprietário urbano, ainda que legítimo e legal, não mais se sobrepõe ao interesse coletivo – função social da propriedade –, como definido no plano diretor;

b) com isso, abre-se margem bem mais expressiva às intervenções do Poder Público, inclusive para atenuar os impactos da especulação imobiliária e para ampliar a efetividade das iniciativas de reordenação saudável da cidade;

c) por último, o profissional do Direito, do advogado ao juiz, do legislador ao administrador, terá de reformular seus arquétipos, abrindo-os para que sejam permeáveis, como critério de elaboração das normas, de sua interpretação e de sua aplicação, à ideia-força de função social da propriedade”.

No mesmo sentido, a lição de José Afonso da Silva (2010)²:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

1 FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 140.

2 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 77.

Bem expressiva nesse sentido é a lição de Spantigatti, tendo em vista o art. 3º da Constituição Italiana, segundo o qual a função social da propriedade urbana “constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.

Essas considerações põem de manifesto o alcance que o princípio da função pública do urbanismo, pressuposto da função social nesse âmbito, tem em relação ao direito de propriedade privada: (a) de um lado, determinando o direito do proprietário; (b) de outro, fixando-lhe o conteúdo, isto é, seu rendimento possível. A determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos e normas legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno, determinando-se, assim, o objetivo da propriedade. A fixação do conteúdo do direito de propriedade urbana – isto é, das faculdades do proprietário em relação à edificação dos seus terrenos – pode produzir-se *ope legis* ou pelos planos e normas edilícias (SILVA, 2010).

Diz ainda o mencionado autor:

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo – com o quê se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos.

Esses instrumentos legais traduzem-se em instituições e institutos jurídicos de direito urbanístico relativos à ordenação e ocupação do solo, que, em geral, se têm englobado sob o conceito de “zoneamento do solo” – empregada essa expressão em sentido largo, como “instrumento legal utilizado pelo Poder Público, para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar geral”; ou, ainda, como “a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população”. Nesses conceitos incluem-se, como se percebe, os institutos relativos

ao zoneamento de uso do solo como os referentes à ocupação do solo (SILVA, 2010).

Com efeito, o legislador constituinte não pretendeu atribuir ao instituto da usucapião especial de imóvel urbano a qualidade de direito absoluto. Da mesma forma que excepcionou a aquisição de imóveis públicos por usucapião, condicionou o direito de propriedade ao atendimento de sua função social que, no caso da propriedade urbana, está expressamente relacionado à observância das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Inclusive sob o aspecto topográfico, o reconhecimento do direito assegurado no artigo 183 da Constituição Federal pressupõe a observância do artigo 182, que lhe precede e diz respeito a interesse de toda a coletividade.

De fato, o artigo 4º do Estatuto da Cidade enumera diversos instrumentos de consecução da política urbana, entre os quais a própria usucapião especial de imóvel urbano, prevista em seu inciso V, alínea “j”. Não há assim como conceber o instituto senão em consonância com os princípios e diretrizes dessa política urbana, delineados tanto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do DF quanto nas normas urbanísticas e ambientais aplicáveis, sob a inspiração dos princípios da prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado.

Muitos desses princípios e diretrizes estão elencados nos artigos 1º e 2º do Estatuto da Cidade, a seguir transcritos:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

No âmbito local, os artigos 314 e 315 da Lei Orgânica do Distrito Federal preceituam:

Art. 314 A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso dos bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.

Art. 315 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental. [...]

Portanto, a própria natureza da usucapião especial de imóvel urbano exige que o instituto seja aplicado em prol do desenvolvimento

ordenado e sustentável da cidade, de modo a atender as exigências expressas no PDOT, nos PDLs e na legislação urbanística e ambiental de regência.

No caso dos autos, a pretensão do autor é diametralmente oposta à *ratio* da usucapião especial urbana. Ao admitir a usucapião de área em parcelamento clandestino, estaria o Poder Judiciário homologando todas as irregularidades praticadas quando da constituição do loteamento, em detrimento do meio ambiente, da ordem urbanística e da qualidade de vida da população do Distrito Federal, vista como um todo.

Na medida em que a sentença que reconhece a usucapião vale como título de domínio e pode ser registrada no Registro de Imóveis³, a aplicação do instituto em parcelamentos irregulares, além de violar os princípios e diretrizes da política urbana, tornaria ainda mais complexo o processo de regularização, ao pulverizar a titularidade do domínio entre os ocupantes dos lotes, porém mantendo a situação de irregularidade desses imóveis sob o ponto de vista urbanístico e ambiental.

Tanto isso é verdade que o artigo 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), que havia sido alterado pelo artigo 55 do Estatuto da Cidade para admitir o registro “das sentenças declaratórias de usucapião, independentemente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação”, foi novamente modificado pelo artigo 15 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, justamente para se excluir a expressão “independentemente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação”, razão pela qual se entende que só é possível o registro das sentenças de usucapião especial urbano referentes a imóveis regulares.

Agiu com acerto o Poder Executivo Federal ao extirpar tal previsão do ordenamento jurídico pátrio, em face de sua flagrante

3 Art. 13 da Lei nº 10.257, de 10.7.2001.

inconstitucionalidade frente ao disposto no artigo 182 da Constituição Federal.

Não se desconhece que a usucapião constitui modo originário de aquisição da propriedade, por intermédio do qual ocorre a transferência do domínio do imóvel sem os os eventuais vícios incidentes sobre as relações jurídicas anteriores. Entretanto, as mesmas exigências urbanísticas e ambientais que condicionam o parcelamento do imóvel e o registro das unidades parceladas no Registro de Imóveis, pelo titular do direito de propriedade, são aplicáveis ao pretense usucapiente, sob pena de haver uma burla à legislação que rege a matéria.

Como se sabe, o registro é uma das últimas etapas da regularização de um parcelamento, que depende da observância das condicionantes urbanísticas e ambientais dessa atividade potencialmente poluidora e degradadora, que não dizem respeito apenas à dimensão da área que se pretende usucapir, mas também ao preenchimento de diversos outros requisitos previstos em lei.

Além disso, o preenchimento ou não de tais requisitos deve ser verificado pelos órgãos do Poder Público responsáveis pela elaboração e execução da política urbana e de preservação ambiental, não sendo o procedimento da ação de usucapião a sede adequada para essa aferição. A menos que se pretenda transformar cada processo da espécie em procedimento de licenciamento ambiental e urbanístico, o que não seria recomendável ante a necessidade de avaliação da área em que se encontra inserido o imóvel como um todo, circunstância que levou a legislação local a prever a regularização dos parcelamentos por setores habitacionais.

De outra parte, promover-se a abertura de matrículas individualizadas no Registro de Imóveis sem a prévia regularização urbanística e ambiental, além de dificultar o processo de regularização,

conforme já ressaltado, traria ainda mais insegurança jurídica, especialmente em relação aos eventuais adquirentes desses lotes, em face do desconhecimento das condicionantes urbanísticas e ambientais incidentes sobre esses imóveis.

Até mesmo a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e prevê uma série de facilitadores para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas – alguns deles de constitucionalidade duvidosa – estabelece diversas condicionantes urbanísticas e ambientais, conforme se vê a seguir:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Dessa forma, a leitura do § 1º do artigo 51, assim como dos artigos 47, 58 e 60 da referida Lei, há de ser feita em consonância com o disposto no artigo 182 da CF/88 e, por conseguinte, com o princípio da função social da propriedade urbana, de modo a não se admitir a declaração da usucapião especial urbana por sentença e o seu registro no ofício de imóveis, antes do cumprimento de todas as etapas exigidas por lei para a regularização do parcelamento, sob pena de afronta à Constituição da República e à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Os dispositivos mencionados prescrevem o seguinte:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

[...]

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

§ 1º O projeto de que trata o *caput* não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia (grifo nosso).

[...]

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o *caput*, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

[...]

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, *tendo em vista sua aquisição por usucapião*, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Assim, ao utilizar a expressão “em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião”, o artigo 47 da referida lei deve ser interpretado apenas como condição necessária à aplicação da norma insculpida nesse dispositivo, sem que isso importe a possibilidade de reconhecimento dessa situação de fato por sentença, que, ressalte-se, tem natureza declaratória.

Em relação ao § 1º do artigo 51, acima transcrito, entende-se que a única interpretação possível, sob pena de inconstitucionalidade, seria

no sentido de que o projeto de regularização fundiária não será exigido para o registro da sentença de usucapião “coletiva”, não se aplicando, portanto, à usucapião urbana individual.

Por fim, o artigo 60 da Lei nº 11.977/2009, ao dispor sobre a possibilidade de o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, “tendo em vista sua aquisição por usucapião”, em verdade, confirma o que ora se sustenta, na medida em que, a teor do § 1º do artigo 58 do mesmo diploma, a concessão do título de legitimação de posse deve ser feita após o registro do parcelamento.

Manoel Sérgio da Rocha Monteiro (2000), Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, escreveu interessante artigo sobre o tema, que reforça a orientação aqui defendida⁴, de onde se extrai o seguinte excerto:

[...] a disposição contida no artigo 183 da Constituição Federal, ao contrário do que se pode pensar, não tem autonomia absoluta, e a análise de sua aplicabilidade não está despida da verificação de outros requisitos, também constitucionais, quanto à correta ocupação do solo urbano, dentre eles, especialmente aqueles previstos no mencionado artigo 182 e seu parágrafo 2º, e no artigo 5º, inciso XXIII

[...]

Partindo da premissa citada no tópico anterior é que sustentamos a impossibilidade de aquisição do domínio de imóveis situados nos aglomerados urbanos acima apontados (invasões, favelas e loteamentos clandestinos) pela via do usucapião urbano constitucional.

Ora, as áreas objeto de usucapião nestas hipóteses nada mais são do que “lotes” que não atendem às mínimas exigências legais e cuja utilização subtrai parcela significativa do bem-estar de seus moradores e daqueles que habitam o entorno, em nítida afronta aos princípios constitucionais

4 MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha. Da impossibilidade de aquisição de imóvel urbano em área de invasão por meio do usucapião constitucional: uma abordagem sociojurídica. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). *Temas de direito urbanístico*. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; MPSP, 2000. p. 119.

mencionados.

Para formação de tais aglomerados, os ocupantes ou aquele que parcela a área recortam-na em pequenos lotes, muitas vezes em tamanho inferior ao exigido por lei [...] sem qualquer planejamento, criando logradouros insipientes para o dia a dia e sem deixar qualquer área verde ou institucional; ou seja, utilizando-se da lição de José Afonso da Silva, acima transcrita, verifica-se facilmente que o aglomerado urbano desta espécie não realiza corretamente as funções urbanas relativas à habitação, trabalho, recreação e circulação.

Desrespeitam assim as normas de caráter público regentes da correta ocupação do solo urbano e do consequente cumprimento da função social da propriedade urbana, que se constituíram em preocupação constitucional e vêm pautadas pelo que dispõe a Lei nº 6.766/79, que estabelece fórmulas planejadas para a ocupação urbana a fim de evitar danos à qualidade de vida da população [...].

Na obra *Direitos reais*, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2010)⁵ comungam desse mesmo entendimento, *in verbis*:

Considere-se, ainda, que a inserção da usucapião no Estatuto da Cidade pressupõe que a posse de imóvel urbano para fins de moradia não será conduzida à concretização em propriedade, se aquela posse não se coadunar às exigências do plano diretor sobre o cumprimento da função social da propriedade. Portanto, seria de se indagar: será possível a usucapião urbana de imóvel que satisfaça os requisitos constitucionais exigidos na espécie, mas que tenha dimensão inferior ao módulo urbano mínimo permitido na área em que se situa?

A resposta é negativa. Sendo a função social um elemento inserido dentro da própria estrutura do direito subjetivo de propriedade, não haverá qualquer legitimidade e merecimento na concessão de usucapião a um bem que se divorcie da finalidade coletiva que lhe é inerente. Estabelecendo a lei municipal as formas adequadas de função social da cidade, existindo parâmetros mínimos de área ocupada ou de utilização, pensamos não ser possível a usucapião de imóvel de metragem inferior ao consagrado no plano diretor, ou que, apesar de utilizado para moradia, esteja sendo subutilizado. Em verdade, poderá o imóvel usucapido paradoxalmente ser objeto de desapropriação logo adiante, em virtude de sua subutilização, fato que demonstraria a inutilidade da sentença que acolheu a pretensão de usucapião.

5 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 311.

Em reforço a este posicionamento no REsp nº 402.792-0/SP, o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou contrariamente a usucapião de imóvel de 126m², quando o módulo mínimo para parcelamento urbano no município era de 250m². O atendimento do pedido “implicaria em ofensa a norma municipal relativa ao parcelamento do solo urbano, pela via reflexa do usucapião, legalizando-se o que a lei não permite.” (Rel. Min. Jorge Scartezzini, j. 26.10.2004).

A 13^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sufragou o entendimento ora sustentado, nos autos da Apelação Cível nº 2009.001.26589, restando o acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CIVEL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM EXAME DO MÉRITO, POR SE TRATAR DE ÁREA COM METRAGEM INFERIOR AO MÓDULO URBANO MÍNIMO FIXADO EM LEI MUNICIPAL. 1. A Constituição da República, em seu art. 30, I e VIII, atribuiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, na forma do artigo 182 da CRFB. 2. O direito constitucional à moradia, como um dos corolários da dignidade da pessoa humana, precisa ser protegido, porém não pode ser interpretado isoladamente, devendo ser ponderado com os demais princípios constitucionais, destacando-se, no caso em tela, a função social da propriedade e a função socioambiental da cidade. 3. Admitir-se o parcelamento irregular do solo, em desacordo com a legislação elaborada pelo município, no uso das competências que lhe são outorgadas pela Constituição, significaria prestigiar interesses eminentemente privados, em detrimento de interesses de caráter público e social, trazendo, ainda, riscos ao direito difuso a um meio ambiente equilibrado, ante a inevitável desordem urbana provocada pela proliferação de pequenas propriedades e pelo consequente processo de favelização da cidade. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Do lúcido voto da relatora, Des. Inês da Trindade Chaves de Melo, colhe-se a seguinte passagem:

Com efeito, não pode o Judiciário legitimar o parcelamento de imóveis realizado irregularmente, sacrificando o direito difuso a um meio ambiente equilibrado, sob pena de, ao longo do tempo, reduzir-se a qualidade de vida da população como um todo, ante a inevitável desordem urbana provocada pela proliferação de pequenas propriedades e pelo consequente processo de favelização da cidade.

Frise-se que não se está aqui a defender a omissão do Estado no tocante à situação de segregação social e espacial por que passam diversas famílias de baixa renda. Com efeito, é imprescindível a adoção de políticas e medidas públicas nesse sentido. No entanto, como já dito, não podem as decisões judiciais servir de estímulo à explosão de loteamentos, muitos sem infraestrutura básica e sem condições de habitabilidade, construídos ao arrepio da lei. Certamente, essa não é a melhor forma de se erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, contribuindo, ao revés, para a queda da qualidade de vida da população.

Por outro lado, deve-se ter em conta, ainda, que o direito constitucional à moradia não se confunde com o direito de propriedade, eis que aquele é mais abrangente do que este, incluindo em seu conceito a posse e seus desdobramentos. O direito de propriedade deve ser exercido na forma e de acordo com os limites da lei. Já a *ratio* da norma insculpida no artigo 6º da Constituição da República é garantir a moradia em qualquer modalidade, não fazendo distinção entre a posse e a propriedade.

A ressalva em destaque é extremamente importante para que não se confunda a tese ora sustentada com simples negação do direito à moradia⁶, uma vez que a manutenção ou não da posse exercida sobre o imóvel, como situação de fato, não é objeto da presente demanda.

6 Não obstante, vale transcrever a lição de Ingo Wolfgang Sarlet, em artigo publicado na Revista de Direito do Consumidor nº 46, p. 226, intitulado “O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia: *“Mesmo diante do exposto, não há como sustentar que o direito à moradia, assim como ocorre com os demais direitos fundamentais, possa ser considerado, em princípio (e mesmo na sua dimensão negativa), como sendo um direito absoluto, no sentido de completamente imune a restrições. Tal aspecto assume especial relevância quando se verifica, por exemplo (tomando por referência ingerências oriundas dos órgãos estatais), a necessidade de o Poder Público promover desapropriações, ainda que com inequívoca finalidade social e coletiva, que acabam gerando, além da perda do domínio para os expropriados, o desapossamento e perda da moradia, neste caso, passível de compensação quando efetivamente assegurada a justa e necessária indenização prevista na Constituição. Também a desocupação de área de proteção ambiental, estribada portanto em outro valor consti-*

Em recente decisão, a 6ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios enfrentou o tema nos autos da Apelação Cível nº 20090111538836, com a seguinte ementa:

DIREITO CÍVEL. USUCAPIÃO. ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA COM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. SETOR HABITACIONAL JARDIM BOTÂNICO. PROPRIEDADE PÚBLICA. RESCISÃO DE CONTRATO.

I – O direito à usucapião pressupõe que o imóvel pretendido seja regularizado ou passível de regularização em face da legislação vigente, tanto no que diz respeito à sua situação escritural quanto à destinação do imóvel, em especial tratando-se de parcelamento urbano, que deve atender às normas de ordenamento territorial.

II – Consoante Jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça, a usucapião não pode regularizar situação que a Lei não autoriza (REsp 402792/SP).

III – Negou-se provimento ao recurso. (20090111538836APC, Relator JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 6ª Turma Cível, julgado em 10/11/2010, DJ 25/11/2010 p. 323.)

Vale transcrever, outrossim, a ementa do acórdão proferido no REsp nº 402792/SP, mencionado na decisão do TJDFT e também na obra de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2010)⁷, vazada nos seguintes termos:

CIVIL – RECURSO ESPECIAL – USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO – ÁREA INFERIOR AO MÓDULO URBANO – LEI MUNICIPAL – VEDAÇÃO – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 550 e 552

tucional fundamental, poderá levar a desapossamentos e afetar o direito à moradia não apenas de uma pessoa ou família, mas de uma coletividade inteira, sem que tais objetivos possam ser alcançados de modo arbitrário e de tal sorte a impor um sacrifício do direito à moradia dos atingidos pelas medidas. É também por esta razão que a normativa internacional (de modo especial a Agenda Habitat) e as diretrizes fixadas pelos organismos de controle, impõe aos Estados a garantia de uma segurança jurídica efetiva da posse utilizada para moradia, seja pela edição de legislação regulamentando os desapossamentos, seja pela observância do devido processo legal e assegurando uma proteção adequada contra medidas arbitrárias, entre outros aspectos a serem considerados”.

7 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 311.

DO CC/16 - INOCORRÊNCIA.

1 – *In casu*, como bem ressaltado no acórdão impugnado, “o imóvel que se pretende usucapir não atende às normas municipais que estabelecem o módulo mínimo local, para parcelamento do solo urbano.” (fls. 168/169), não constituindo o referido imóvel, portanto, objeto legalizável, nos termos da lei municipal. Conforme evidenciado pela Prefeitura Municipal de Socorro, no Ofício de fls. 135, o módulo mínimo para o parcelamento do solo urbano daquele município é de 250m², e o imóvel em questão possui apenas 126m². Ora, caso se admitisse o usucapião de tal área, estar-se-ia viabilizando, de forma direta, o registro de área inferior àquela permitida pela lei daquele município. Há, portanto, vício na própria relação jurídica que se pretende modificar com a aquisição definitiva do imóvel.

2 – Destarte, incensurável o v. acórdão recorrido (fls. 169) quando afirmou que “o entendimento do pedido implicaria em ofensa a norma municipal relativa ao parcelamento do solo urbano, pela via reflexa do usucapião. Seria, com isso, legalizado o que a Lei não permite.

Anotou, a propósito, o DD. Promotor de Justiça que, na Comarca de Socorro, isso vem ocorrendo “como meio de buscar a legitimação de parcelamento de imóveis realizados irregularmente e clandestinamente.”

3 – Recurso não conhecido (STJ, relator Ministro JORGE SCARTEZZINI, 4ª Turma, DJ 6/12/2004, p. 316.)

A mesma orientação foi acolhida pela 6ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no julgamento da Apelação Cível nº 20040111066244:

USUCAPIÃO URBANA. *ANIMUS DOMINI*. POSSE MANSA E PACÍFICA. AUSÊNCIA.

1 – Demonstrado que a ocupação do imóvel decorreu de contrato de trabalho com o réu, e que localizado em área de preservação ambiental, não se destina a habitação individual por imposição de norma de zoneamento urbano, inviável o reconhecimento da prescrição aquisitiva.

2 – Inexistente posse mansa e pacífica, com “*animus*” de proprietário, por mais de cinco anos, não é possível usucapião urbano de imóvel.

3 – Apelação não provida. (20040111066244APC, Relator JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, julgado em 28/7/2010, DJ 5/8/2010 p. 136.)

Também nesse caso, vale transcrever parte do voto do eminente relator:

O acolhimento da pretensão dos autores implicará na divisão do imóvel, com o consequente parcelamento irregular do solo urbano. E a área do clube, objeto de alienação da Companhia imobiliária de Brasília, é indivisível (L. 5.861/74, art. 4º, parágrafo único).

A área litigiosa localiza-se no setor de clubes norte. Trata-se de zona verde, de especial proteção paisagística, com baixa densidade de construção e relacionada a recreação e lazer da população. (Decreto 596/67, art. 51/57).

O reconhecimento da prescrição aquisitiva em favor dos autores ofende norma de planejamento urbano do setor, que estipula para a área vocação de abrigar clubes esportivos em lotes de grande dimensão. E porque localizada às margens do lago, área de preservação ambiental, não pode ser usucapida, tampouco destinada a uso residencial.

Decidiu este Tribunal que “não pode ser objeto de usucapião especial imóvel localizado em área de proteção ambiental (artigo 3º da Lei nº 6969/81, substituído pelo artigo 191 da Constituição Federal).” (20050810071590APC, Relator Natanael Caetano, 1ª Turma Cível, julgado em 30/7/2007, DJ 23/8/2007 p. 90.)

Não fosse esse entendimento, nem sequer estaria justificada a competência da Vara de Meio Ambiente para apreciar e julgar as ações da espécie, porquanto esta se tornaria mera homologadora de pretensões individuais em detrimento do interesse público e coletivo, quando a criação dessa Especializada teve por escopo justamente o contrário, ou seja, compatibilizar os interesses submetidos à apreciação do Poder Judiciário aos dispositivos constitucionais e legais que asseguram o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim como a preservação do meio ambiente.

Como é cediço, o parcelamento irregular do solo para fins urbanos constitui crime previsto no artigo 50 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que, no caso do Distrito Federal, trouxe prejuízos incalculáveis para as presentes e futuras gerações, justamente por ser implantado ao arrepio da lei e à margem de quaisquer preocupações com o meio ambiente e o desenvolvimento ordenado e sustentável da cidade.

De fato, não se pode perder de vista que grande parte dos parcelamentos irregulares implementados no Distrito Federal nas últimas décadas é produto de ações criminosas de verdadeiras quadrilhas, que, em busca do lucro fácil, se valeram da ineficiência e em certos casos da conivência do poder público em não impedir a proliferação de tais empreendimentos.

Por essa razão, é necessário extremo cuidado para que eventuais medidas adotadas sob o fundamento do “fato consumado” não agravem ainda mais a situação fundiária do Distrito Federal e não sejam entendidas pela população como incentivo à invasão de terras e à inobservância da legislação.

Não se quer dizer com isso que o Ministério Público esteja alheio à situação de fato criada pelos loteamentos clandestinos. Ao contrário, grande tem sido o esforço da Instituição, em parte consubstanciado no Termo de Ajustamento de Conduta nº 2/2007, no sentido de flexibilizar as exigências previstas em lei para a regularização desses parcelamentos, especialmente no que diz respeito às áreas ocupadas por população de baixa renda. Por outro lado, de nada valerá todo esse esforço diante de eventual registro de lotes implantados sem qualquer análise de viabilidade ambiental e urbanística, em face de simples verificação dos requisitos da usucapião especial urbana, considerados isoladamente.

Situação bastante diversa ocorre na denominada usucapião coletiva, prevista no artigo 10 do Estatuto da Cidade, cuja sentença atribui igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão da área que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas (§ 3º).

Nessa hipótese, tem-se a constituição de condomínio indivisível, com o reconhecimento do domínio do imóvel em favor de seus ocupantes, na forma de frações ideais, embora haja a possibilidade de extinção em

caso de urbanização posterior (artigo 10, § 4º). Necessário salientar, entretanto, que a usucapião especial coletiva exige o preenchimento de requisitos legais específicos, como, por exemplo, que se trate de área ocupada por população de baixa renda para fins de moradia.

A propósito, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2010)⁸ preconizam que:

A usucapião coletiva detém a notável capacidade de favorecer os interesses individuais homogêneos da coletividade que anseia pelo direito de propriedade, com a vantagem de que a decisão coletiva impede que sejam mantidos os cortes efetuados por cada possuidor – a cada família será atribuída uma fração ideal do imóvel – possibilitando a urbanização racional da área como um todo (FARIAS; ROSENVALD, 2010).

Vale lembrar que, na hipótese de futura regularização do parcelamento, o autor poderá intentar nova ação de usucapião especial individual urbana, desde que compatível com as normas urbanísticas e ambientais aplicáveis, cuja causa de pedir será diversa, porquanto diversos os fatos constitutivos do direito a ser postulado.

A propósito, Alexandre Freitas Câmara preleciona (2010)⁹:

Em primeiro lugar, é de se afirmar que a sentença de improcedência do pedido alcança a autoridade de coisa julgada. É certo que o mesmo autor poderá, posteriormente, ajuizar novamente “ação de usucapião” referente ao mesmo imóvel. Haverá, porém, modificação da causa de pedir, já que nesta nova demanda o autor terá de alegar suporte fático ao menos parcialmente diverso do apresentado na primeira demanda (basta ver que o termo final do prazo do usucapião na segunda demanda será, necessariamente, diferente do apontado na primeira). Sendo diversa a demanda, não há qualquer impedimento ao desenvolvimento normal do segundo processo, já que a coisa julgada substancial impede, tão somente, a repetição da mesma demanda, anteriormente julgada.

8 *Op. cit.* p. 312.

9 CÂMARA, Alexandre de Freitas, 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 405.

(CÂMARA, 2010).

De outro giro, considerando a natureza declaratória da sentença que reconhece a usucapião, entende-se que esta poderá ser alegada como matéria de defesa em eventual ação reivindicatória movida pelo titular do direito de propriedade. Não obstante, no caso de imóvel localizado em parcelamento irregular urbano, a segunda parte do artigo 13 do Estatuto da Cidade¹⁰ deve ser entendida em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais anteriormente analisados, valendo a sentença como título hábil a ser registrado no cartório de registro de imóveis somente quando se tratar de parcelamento regularizado.

Além disso, tanto a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) quanto a Lei nº 11.977/2009 preveem diversos outros instrumentos de execução da política urbana, que poderão ser utilizados pelo Poder Público e, em determinados casos, pelos próprios interessados, para fins de regularização fundiária, de modo a não deixar desamparados os atuais ocupantes desses imóveis.

Em face do exposto, requer o Ministério Público o julgamento antecipado da lide, na forma do artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil, para que seja reconhecida a improcedência do pedido, com fundamento no artigo 269, inciso I, do mesmo estatuto.

Brasília, 6 de dezembro de 2010.

Dênio Augusto de Oliveira Moura
Promotor de Justiça do MPDFT

10 Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.