



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO URBANO E FUNDIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL

Apelante: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Apelado: Associação dos Moradores Vivendas Serrana
PJe nº 0002833-48.2012.8.07.0018

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 1.009 do Código de Processo Civil, interpor o presente recurso de

APELAÇÃO

em face da r. sentença de ID 45704600, pelas razões em anexo.

Requer, assim, o recebimento do presente recurso e, após intimação dos apelados para que apresentem contrarrazões, a remessa dos autos ao egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Brasília, 29 de maio de 2020.

DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Promotor de Justiça



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR-RELATOR DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

Apelante: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Apelado: Associação dos Moradores Vivendas Serrana

PJe nº 0002833-48.2012.8.07.0018

COLEDA TURMA CÍVEL,

RAZÕES DE RECURSO DE APELAÇÃO

1. TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO DO RECURSO

O presente recurso é tempestivo, uma vez que a intimação da decisão interlocutória de ID 59825110, que negou provimento aos embargos declaratórios interpostos pela parte ré, foi incluída no dia 19/03/2020, ficando os prazos processuais suspensos por força da Portaria Conjunta nº 33, de 20 de março de 2020, a contar da publicação da Resolução CNJ no 313, de 19 de março de 2020, voltando a fluir a partir do dia 04/05/2020, sendo certo que o Ministério Público goza de prazo em dobro para recorrer. Ademais, o recurso é cabível, consoante previsão do art. 1.009 do CPC.

2. BREVE RESUMO DA CAUSA

Cuida-se de ação de usucapião proposta por ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES VIVENDAS SERRANA em face de ESPÓLIO DE JOSÉ CÂNDIDO DE SOUZA, MARIA ANGÉLICA FERREIRA DA ROSA E SOUZA e URBANIZADORA PARANOAZINHO S/A, tendo por objeto área localizada na Fazenda Paranoazinho, Região Administrativa de Sobradinho/DF, onde encontra-se implantado o parcelamento irregular denominado “Condomínio Vivendas Serrana”.



Em manifestação de ID 27662641, o Ministério Público oficiou pela improcedência dos pedidos, sob o argumento básico de que o imóvel usucapiendo encontra-se inserido em loteamento urbano irregular, não registrado no Ofício do Registro de Imóveis, contrariando, assim, as disposições do artigo 182 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 6.766/79 (Lei de parcelamento do solo urbano).

O Distrito Federal, por sua vez, sustentou a impossibilidade jurídica do pedido, ante a inexistência de usucapião conjunta. No mérito, pugnou igualmente pela improcedência dos pedidos (ID 27661846).

Não obstante, os pedidos foram julgados procedentes, em decisão assim fundamentada (ID 45704600):

“[...] A arguição de ‘impossibilidade jurídica do pedido’ refere-se a mérito, como a atual sistemática processual veio a reconhecer. O argumento segundo o qual não se pode permitir que a usucapião se transforme numa forma ‘transversa’ de regularização fundiária sucumbe ante a constatação de que a Lei n. 13.465/17, que encontra-se em pleno vigor, elenca expressamente a usucapião como instrumento típico de regularização fundiária. Logo, a possibilidade da declaração de usucapião em núcleos urbanos informais não é regularização ‘transversa’, mas meio de legal de regularização fundiária. Vale acentuar que a mesma Lei n. 13.465/17 alterou as feições da usucapião coletiva até então presentes no Estatuto da Cidade, para permitir, a partir de então, a usucapião coletiva também sobre núcleos informais com moradores de melhor poder aquisitivo.

As frações ideais referem-se à divisão do imóvel nas glebas ocupadas por cada integrante da associação autora. Existem de fato, e a discussão sobre se tal divisão seria justa ou não diz respeito aos compossuidores, sem prejudicar o advento do usucapião.

A alegação da ausência de *animus domini* afigura-se francamente contraditória com os fatos incontroversos. Com efeito, como admitir que os integrantes da associação autora promovessem as variadas benfeitorias no local, se não tivessem o sincero propósito de adquirir a propriedade dos imóveis onde assentaram suas residências?



[...]

Em face do exposto, julgo procedentes os pedidos autorais, para declarar que a Associação dos Moradores Vivendas Serrana adquiriu, por usucapião, a propriedade do imóvel descrito no laudo pericial produzido neste procedimento, onde se via o núcleo urbano informal denominado "Condomínio Vivendas Serrana", conforme os limites e descrições constantes do laudo referido. Cada integrante da associação autora terá direito à área que ocupa com exclusividade, mais a fração ideal respectiva sobre as áreas comuns, na forma constante do Quadro de Área constante do Anexo VIII das plantas que instruem a inicial. O desmembramento das matrículas deverá operar-se como consequência do procedimento administrativo de regularização urbanística do "condomínio", devendo ser expedido, oportunamente o mandado de averbação para registro no cartório competente".

3. RAZÕES PARA A REFORMA DA SENTENÇA

Em que pesem os argumentos expendidos pelo e. magistrado de 1º grau, a sentença merece ser reformada pelas razões a seguir elencadas:

3.1 Da necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana, mediante observância das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à propriedade privada, desde que esta atenda a sua função social.

No caso da propriedade urbana, esta cumpre sua função social "quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor", consoante previsão do art. 182, § 2º, da CF/88.



Sérgio Ferraz¹ observa que a inovação constitucional rendeu ensejo ao surgimento de uma nova cultura jurídica, segundo a qual os critérios de elaboração das normas, de sua interpretação e de sua aplicação devem ser permeáveis à “*ideia-força de função social da propriedade*”, e o interesse pessoal do proprietário urbano, ainda que legítimo e legal, não mais se sobrepõe ao interesse coletivo, tal como definido no plano diretor².

É possível afirmar, portanto, que a aquisição da propriedade pela usucapião está sujeita às mesmas limitações impostas ao exercício do direito constitucional de propriedade, as quais se somam aos requisitos estabelecidos pelos dispositivos que disciplinam o instituto da prescrição aquisitiva.

Mesmo no caso da usucapião especial de imóvel urbano, prevista no artigo 183 da Constituição Federal e somente aplicável a imóveis com até 250 m², o reconhecimento do direito pressupõe a observância do artigo 182, que lhe precede e diz respeito a interesses de toda a coletividade.

Não há assim como conceber o instituto senão em consonância com os princípios e diretrizes da política urbana, delineados pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do DF, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e pelas demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis, sob a inspiração dos princípios da prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do

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

²No mesmo sentido, o ensinamento de José Afonso da Silva, na obra *Direito Urbanístico Brasileiro*: “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. 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” (p. 77). 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” (p. 235).



interesse público sobre o privado. Em outras palavras, a própria natureza da usucapião especial urbana, tal como concebida no ordenamento jurídico brasileiro, exige que esse instrumento seja aplicado em prol do desenvolvimento ordenado e sustentável da cidade.

Evidentemente, igual raciocínio há de ser aplicado às demais modalidades de usucapião, sempre que o imóvel pretendido apresentar características urbanas ou estiver encravado em áreas urbanas.

Não se desconhece, por outro lado, que a usucapião constitui modo originário de aquisição da propriedade, por intermédio do qual ocorre a transferência do domínio do imóvel sem 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 de regência, ou melhor, de se fazer *tabula rasa* do extenso rol de normas e regulamentos que dispõem sobre o uso e a ocupação do solo para fins urbanos.**

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

O preenchimento ou não de tais requisitos deve ser verificado pelos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela elaboração e execução das políticas urbana e de preservação ambiental, não sendo o procedimento da ação de usucapião a sede adequada para essa aferição, diante da necessidade de avaliação da área em que se encontra inserido o imóvel em sua integralidade, bem como dos possíveis efeitos da implantação do loteamento sobre as áreas circunvizinhas.

No caso dos autos, o e. Prolator da decisão recorrida condicionou a expedição do mandado para o registro da propriedade declarada pela sentença à prévia regularização do loteamento onde está situado o imóvel, com o respectivo desmembramento da matrícula original. Nesses termos, embora tenha declarado a propriedade do imóvel em favor do requerente, a sentença não constituirá título hábil a ser



levado a registro no Ofício do Registro de Imóveis, ao menos enquanto o loteamento em que se encontra encravado não for regularizado.

Inúmeras consequências poderão advir desse entendimento, caso seja mantida a decisão de 1º grau. A mais evidente, sem dúvida, será tornar ainda mais difícil a regularização dessas áreas, na medida em que centenas ou milhares de ocupantes em situações semelhantes venham a obter igual reconhecimento do domínio sobre os lotes que ocupam.

De fato, sem a aprovação prévia do traçado urbanístico dos loteamentos, não há como saber quais áreas serão destinadas à implantação de vias públicas, praças, áreas para equipamentos urbanos e comunitários ou espaços *non aedificandi*, da mesma forma como não será possível definir os limites e dimensões de cada lote, que eventualmente poderão não coincidir com os da área usucapida, para mais ou para menos. Dessa forma, áreas impróprias para edificação ou necessárias à implantação de equipamentos públicos ou à adequação dos sistemas viário, de água, esgoto e drenagem pluvial, por exemplo, poderão recair sobre a propriedade de terceiros que eventualmente não queiram dispor de seu direito reconhecido por sentença, em prejuízo de toda a coletividade.

Vale lembrar também que o artigo 22 da Lei Federal nº 6.766/1979 estabelece que “Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”. Todavia, se a divisão da área é feita a partir de uma decisão judicial, sem passar pelos procedimentos administrativos exigidos por lei para a implantação ou regularização de loteamentos urbanos, como é o caso dos presentes autos, é possível que, no futuro, o Poder Público tenha que desapropriar áreas no mesmo local para a instalação desses equipamentos, o que representa um completo disparate, já que a legislação exige que tais áreas sejam reservadas para esse fim. Sem contar que o processo administrativo de regularização se tornará muito mais complexo a partir da pulverização da propriedade entre centenas ou milhares de titulares.

Significa dizer que a declaração da propriedade antes da regularização desses loteamentos tornará praticamente inviável a implementação das



medidas necessárias à mitigação dos danos ambientais e urbanísticos decorrentes da ocupação desordenada do solo, o que, aliás, deveria ser o principal objetivo da regularização. Com isso, estará o Poder Judiciário, por via transversa, decretando a consolidação das irregularidades praticadas em detrimento do meio ambiente, da ordem urbanística e da qualidade de vida da população, transformando o processo de regularização em mera homologação da situação de fato preexistente.

Outra consequência seria colocar o usucapiente em uma espécie de “limbo” jurídico, no qual ele teria reconhecida sua propriedade, mas não poderia exercer todos os direitos dela decorrentes, como, por exemplo, dispor do imóvel mediante registro do título translativo no Registro de Imóveis.

Note-se, nesse particular, que tanto o Código Civil Brasileiro quanto o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelecem que a sentença que reconhecer a aquisição da propriedade pela usucapião constituirá título hábil para o registro no Cartório do Registro de Imóveis, diante do que não há como qualificar a decisão ora impugnada senão como uma sentença condicional, a desafiar a vedação contida no art. 492, parágrafo único, do Estatuto Processual Civil.

Por essas razões, o Ministério Público tem sustentado nas causas da espécie a **impossibilidade do reconhecimento da usucapião de frações situadas em parcelamentos urbanos clandestinos, enquanto não regularizados esses empreendimentos, com a consequente abertura de matrículas individualizadas para as unidades fracionadas**, em observância ao disposto no artigo 182 da CF/88 e, por conseguinte, ao princípio da função social da propriedade urbana.

Manoel Sérgio da Rocha Monteiro, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, escreveu interessante artigo sobre o tema, que reforça a orientação aqui defendida³, 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

³ MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha. Da impossibilidade de Aquisição de Imóvel Urbano em Área de Invasão por Meio do Usucapião Constitucional: Uma Abordagem Sócio-Jurídica. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*, 2, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, p. 119.



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 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 Rosenvald⁴ 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

⁴FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*, 6ª ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 311.



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.

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 13ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro adotou igual orientação no julgamento da Apelação Cível nº 2009.001.26589, cujo acórdão restou 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 sócio-ambiental 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” (grifou-se).

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 conseqüente 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” (grifou-se).

A ressalva em destaque é extremamente importante para que não se confunda a tese ora defendida com simples negação do direito à moradia⁵, uma

⁵ 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 constitucional 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



vez que a manutenção ou não da posse exercida sobre o imóvel, como situação de fato, não é objeto da presente demanda.

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 CIVIL. 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) – grifou-se.

Vale transcrever, outrossim, a ementa do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 402792/SP, mencionado na decisão do TJDF e também na obra de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald⁶, 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 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

medidas arbitrárias, entre outros aspectos a serem considerados”.

⁶ *Op cit*, p. 311.



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 06/12/2004, p. 316)" – grifou-se.

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 28/07/2010, DJ 05/08/2010 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 30/07/2007, DJ 23/08/2007 p. 90) – grifou-se.

Por fim, cabe frisar que a própria Vara de Meio Ambiente acolheu esse entendimento em caso bastante similar (autos nº 2007.01.1.036243-7), no qual se pretendia a usucapião individual de lote inserido em loteamento irregular. Confira-se:

“Ora, se a unidade imobiliária indicada na inicial não foi constituída mediante regular parcelamento, se não existiu projeto de loteamento e desmembramento aprovado pelo Distrito Federal, não há registro e, por isso, não é possível admitir sequer que constitua um "lote". Em outras palavras, a unidade indicada pelo autor não existe de maneira autônoma.

Não há como adquirir pela via da usucapião uma unidade imobiliária que ainda não existe. A falta do registro importa a suspensão do exercício pleno do direito subjetivo cujo reconhecimento é demandado.

Em suma, ainda que fosse declarado por sentença que o(s) autor(es) é(são) de fato possuidor(es) da unidade imobiliária, não tendo existido o adequado parcelamento da área na qual a unidade está situada, não há como levar a registro eventual sentença favorável e, assim, à míngua do registro, não se complementa a aquisição da propriedade.

(...)

Fato é que a sentença não pode se prestar a uma situação flagrantemente irregular, servindo até mesmo como estímulo ao descumprimento da lei no que tange à proteção da ordem urbanística. Não se olvide que existem dezenas de ações ajuizadas com idêntico propósito ao que ora se verifica, devendo ser freada qualquer tentativa de manobrar a máquina judiciária, na busca de tutela que viola direito maior da coletividade, de ver cumprida a lei, especialmente quando se



presta a proteger valores como o meio-ambiente e a ordem urbanística e social. (...)”

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido e tenho por extinto o feito na forma do art. 269, I, do CPC” (grifou-se).

Referida sentença foi mantida pela 2ª Turma Cível do TJDF, em decisão assim ementada:

DIREITO CIVIL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO DE IMÓVEL NÃO REGISTRADO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Apesar de se tratar de propriedade particular, o imóvel em litígio não foi, nos moldes da Lei n. 6.766/79, objeto de regular procedimento de parcelamento do solo. Seria necessário que o Distrito Federal aprovasse o projeto de loteamento e desmembramento, para, então, tornar-se possível a feitura do registro imobiliário. Como não há registro, isto é, como a unidade vindicada não existe de maneira autônoma, não é possível levar a registro sentença que eventualmente declare a propriedade do imóvel. Questão apenas de direito. Correto o julgamento antecipado da lide (CPC, art. 330).

[...]

3. Recursos conhecidos e não providos. Unânime. (Acórdão n.423917, 20070110362437APC, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, Revisor: J.J. COSTA CARVALHO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 19/05/2010, Publicado no DJE: 02/06/2010. Pág.: 26)

O mesmo ocorreu nos autos do Processo nº 2010.01.1.144172-7, também da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, conforme sentença a seguir transcrita:

“É mister que se faça incursão no tema, no que tange à natureza jurídica da ação de usucapião, em face dos direitos reais ou pessoais que as tutelas procedimentais agasalham.

Do escólio do e. Professor Humberto Theodoro Júnior se colhe:

'Para perfeita caracterização do bem prescribendo, exige a lei que se instrua a petição inicial com a planta do imóvel. A ação é real, daí a necessidade de completa e perfeita descrição do imóvel, não só para efeitos práticos do exercício do direito de



propriedade que exige inteira separação e identificação de seu objeto, como principalmente para atender aos pressupostos de matrícula no Registro Imobiliário.' (Curso de Direito Processual Civil, vol. III, 13ª edição, pág. 210).

Afinal, de acordo com o art. 225 da Lei dos Registros Públicos - LRP nº 6.015/73, art. 225, 'Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do Registro Imobiliário.'

E no seu § 2º ainda acrescenta: 'Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior.'

(...)

Poder-se-ia afirmar, e até mesmo admitir, que o terreno objeto do pedido está encravado na área maior de que cuida a referida Matrícula nº 79980(doc. fl. 33). Entretanto, **tal desaviso esbarra em questão legal intransponível, contrária ao sistema registral determinado pela Lei nº 6.015/73, como ainda constituindo séria hipótese de burla à Lei do Parcelamento do Solo para fins urbanos, nº 6.766/79.**

Afinal, de acordo com o art. 176, § 1º, inc. I e II, n º 3, da LRP, ali restaram contemplados inarredáveis e basilares princípios em que se assenta o Sistema de Registros Públicos Imobiliários, que se denominam em doutrina 'princípio da unitariedade' e 'princípio da especialização objetiva'.

De acordo com o princípio da unitariedade, cada matrícula se reportará a um único imóvel e, cada imóvel terá matrícula também única.

Quanto à especialização objetiva, deve ser precedido de descrição registral que o torne único, inconfundível, localizável, determinável, identificável, afastando assim, nessa especialização objetiva, a sobreposição e incertezas de identificação e localização exata, que tanto dá lugar a conflitos fundiários na disputa pela terra.

Mesmo assim, a área de terras objeto do pedido não se caracteriza como imóvel propriamente, pois que não foi individuada e assim passasse a merecer descrição própria, que a distinguisse de outra qualquer.

Não é, assim, unidade imobiliária especializada, de modo que então não poderá ter ingresso no fólio real imobiliário.



Logo, porquanto não reúne condições de atender às exigências da lei, inerentes à individualização na especialização objetiva, nem atender ao princípio da unitariedade de matrícula/imóvel, por certo essa circunstância impede a expedição do ato de que cuida o art. 225 da LRP, e seu § 2º.

Note-se ainda que o § 3º do referido art. 225 da LRP impõe elevadas exigências para a expedição de atos judiciais propensos à transmissão de propriedade rural por meio do subsequente registro (CC, arts. 1.227 e 1.245).

(...)

Da jurisprudência se colhe: '**A ação de usucapião tem natureza declaratória, porquanto, reconhecida a procedência do pedido, a sentença, após o trânsito em julgado, passa a ser título hábil para que se promova a transcrição imobiliária do imóvel. Diante disso e até por exigência legal, torna-se imprescindível que o autor instrua a inicial com a planta e o memorial descritivo da área a ser usucapida, tornando possível a sua individualização.**' (Grifei - TJ/MG, proc. 2.0000.00.412158-0/000(1), Rel. Des. Alvimar de Ávila, d. j. 06/08/2003).

(...)

Desse modo, necessariamente deveria ter sido previamente desmembrado e o respectivo desmembramento vir a constituir unidade imobiliária autônoma e vinculada a uma matrícula própria, como ainda ter sido georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro (art. 225, § 4º) e possuir Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR/INCRA, a rigor da exigência expressa contida no art. 176, § 1º, II, nº 3, alínea "a", da LRP.

Se assim não fosse, restaria aberta a possibilidade de velada burla à Lei do Parcelamento do Solo para fins urbanos, nº 6.766/79, enquanto exige a prévia aprovação do projeto de loteamento pela autoridade pública competente, que nesse ato de autorização terá possibilidade única de exame e controle quanto ao atendimento do projeto de parcelamento às exigências urbanísticas definidas na lei municipal/distrital, segundo preceito constitucional expresso assinalado no art. 182 e seus §§, da C. Federal.

Somente assim restará assegurado o controle público quanto à expansão urbana tendente ao desenvolvimento de acordo com a função social da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes urbanos, de que fala a Lei Maior.

Portanto, deferir-se usucapião de área com características fáticas urbanas, porém encravados em terrenos cuja natureza jurídica registral ainda se conserva como rural, importaria grave forma de burla à lei, como ainda meio de imposição de severo gravame à ordem pública enquanto necessário o



controle público inerente ao desenvolvimento ou expansão de áreas verdadeiramente urbanas.

Afinal, ao Poder Público compete velar pela sadia qualidade de vida das pessoas, preservando não apenas o meio ambiente natural, mas também o meio ambiente rural e urbano, em benefício das presentes e futuras gerações (CF, art. 225).

No conceito de meio ambiente urbano e equilibrado, que o preceito constitucional quis preservar, se insere o planejamento urbano e, de sua parte, o planejamento urbano passa necessariamente pelo controle público de parcelamento do solo rural para fins urbanos.

(...)

Aliás, alvo da preocupação do Ministério Público, se acolhida a pretensão restaria configurada hipótese de verdadeira regularização dos loteamentos no Distrito Federal (em áreas particulares) pelo eg. TJDFT.

Razão assiste ao Ministério Público.

Primeiro, porque no que tange às atribuições resultantes de tripartição do Estado, não cabe ao Poder Judiciário o exame e decisão quanto aos pedidos de parcelamento do solo rural para fins urbanos. Tal atividade reclama análise e valoração exclusivamente administrativa, distante e incompatível com a função jurisdicional limitada às hipóteses de lesão ou ameaça a interesse individual (CF, art. 5º, XXXV). Logo, por força do disposto no art. 2º da Constituição Federal, não cabe ao Poder Judiciário invadir a competência administrativa que não é sua.

Cumpra ao Distrito Federal, por direito e dever, forte no art. 182 da Constituição Federal, a fixação e execução de diretrizes urbanísticas visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade em prol do bem-estar de seus habitantes, de modo que assim o eventual fracionamento urbano referendado pelo Poder Judiciário, em desalinho com tais diretrizes urbanísticas, resultaria em manifesta inconstitucionalidade por violação à independência dos Poderes.

Não se olvide que a ordem urbanística reclama planejamento, passa pelo exame e atendimento de diretrizes de ordem técnica - sobretudo no aspecto arquitetônico e funcional sustentável das cidades - que obviamente não poderiam ser aferidas e valoradas na órbita jurisdicional estreita.” (grifou-se)

Tal decisão também foi mantida em segunda instância, pela 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:



“CONSTITUCIONAL - CIVIL - USUCAPIÃO - IMÓVEL PARTICULAR - PARCELAMENTO IRREGULAR

1. A parcela de terra usucapienda deve ser uma unidade imobiliária autônoma e vinculada a uma matrícula própria, sob pena de se violar o princípio da unitariedade e da especialização objetiva (artigo 176, § 1º, incisos I e II, n.º 03, da Lei de Registro Público. A usucapião também não pode se referir a área encravada em parcelamento irregular, embora privado, sob pena de se afrontar a Lei n.º 6.766/79 e Lei n.º 4.504/64.

2.Apelação cível não provida.” (Acórdão n.532624, 20100111441727APC, Relator: JOÃO MARIOSI, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/08/2011, Publicado no DJE de 9/9/2011, p. 80)” – grifou-se.

Importante mencionar, ainda, recente decisão proferida nos autos 2013.01.1.166586-0, em 14 de dezembro de 2015, pelo d. magistrado da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal que, consoante entendimento mencionado nos julgados anteriores, julgou improcedente o pedido formulado pelos autores. Aduziu, na oportunidade, que:

“reconhecer a aquisição da propriedade e determinar sua inscrição em registro imobiliário próprio, como unidade autônoma, na forma pretendida pelos Autores, seria o mesmo que (em substituição ao Poder Público, pelas vias transversas e sem a observância das normas de urbanização e ambientais respectivas - devido processo legal administrativo -, haja vista o possível impacto decorrente do ato) regularizar aquele parcelamento havido outrora. Por fim, impende ressaltar que a ação de usucapião deve ser instruída, necessariamente, com a certidão de matrícula individualizada do imóvel, eis que não é possível a declaração pleiteada sobre área que não possua registro imobiliário próprio, quando pendente de regularização o parcelamento.”

Enfim, a aplicação da usucapião em áreas objeto de parcelamento irregular para fins urbanos vai de encontro ao próprio espírito da Constituição, na medida em que favorece a ocupação desordenada do território e agrava o problema da dispersão urbana. Ao contrário, se aplicado em áreas urbanas regulares, esse instrumento pode ser utilizado para promover a ocupação de propriedades abandonadas ou sem uso e que, por conseguinte, descumprem sua função social, contribuindo, assim, para a redução do déficit habitacional.



Não fosse esse entendimento, 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.

3.2 Da necessidade de interpretação da Lei Federal nº 13.465/17 em conformidade com a Constituição Federal

Conforme acima relatado, o e. magistrado de 1º grau afirma em suas razões de decidir, de forma extremamente genérica, que, sob a vigência da Lei nº 13.465/17, “a possibilidade da declaração de usucapião em núcleos urbanos informais não é regularização ‘transversa’, mas meio de legal de regularização fundiária”, salientando que o mesmo diploma legal “alterou as feições da usucapião coletiva até então presentes no Estatuto da Cidade, para permitir, a partir de então, a usucapião coletiva também sobre núcleos informais com moradores de melhor poder aquisitivo”.

De fato, referida lei promoveu profundas modificações na legislação federal que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, as quais **são objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (ADIs nº 5883, 5771 e 5787), sob a relatoria do e. Ministro Luiz Fux. Uma delas, proposta pelo Ministério Público Federal, aponta a inconstitucionalidade integral do novo diploma.**

No que concerne ao instituto da usucapião, especificamente, as inovações foram as seguintes:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

“[...]”



II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

[...]

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Ademais, com a edição da Lei 13.465/17 (art. 79), o artigo 10 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) passou a vigorar com a seguinte redação:

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

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.



§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes”. (grifou-se).

Em primeiro lugar, o artigo 15, acima transcrito, se limita a fazer remissão às disposições do Código Civil, do Estatuto da Cidade e da Lei de Registros Públicos que tratam do instituto da usucapião, de sorte que tudo o que foi dito no item 3.1, supra, também se aplica a essas hipóteses, ou seja, que a aquisição da propriedade pela usucapião, em qualquer uma de suas modalidades, está sujeita às mesmas limitações impostas ao exercício do direito constitucional de propriedade, pressupondo, portanto, a observância do artigo 182 da Constituição Federal. O mesmo se pode dizer em relação ao artigo 26 da Lei 13.465/17, que, embora trate do instituto da legitimação de posse, exige a observância dos requisitos da usucapião estabelecidos na legislação em vigor. Nesses casos, poder-se-ia falar em usucapião depois que a área estivesse regularizada, com a individualização dos lotes que o integram, para fins de reconhecimento da posse exercida pelos ocupantes sobre as áreas definidas como lotes. Esta é a única interpretação que permite a compatibilização dessas normas com a Constituição.

Em segundo lugar, ao alterar o artigo 10 da Lei nº 10.257/2001, que trata da usucapião coletiva, a Lei 13.465/2017 manteve alguns requisitos, tais como: a) que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor; b) que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Além disso, foi mantida a redação do § 3º, o qual estabelece que “Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas”.

Nessa hipótese, tem-se a constituição de condomínio indivisível, com o reconhecimento do domínio do imóvel em favor dos ocupantes, na forma de frações



ideais (art. 10, § 4º)⁷. Somente nesse caso a legislação pátria prevê a possibilidade de atribuição de frações ideais a cada um dos possuidores, quando se sabe, de antemão, que estes não exercem, de fato, a composses sobre a totalidade do imóvel usucapiendo, mas apenas sobre parte dele, isto é, nas áreas em que exercem posse com exclusividade.

Cumpra observar, no entanto, que a Associação autora não fundamentou o pedido no artigo 10 do Estatuto da Cidade, mas sim no artigo 1.238 do Código Civil, que trata da usucapião extraordinária e que também tem seus requisitos próprios. Portanto, não se trata de pedido de usucapião coletiva, como a sentença faz transparecer. A parte autora chegou a denominá-la de “usucapião conjunta”, tanto que requereu o reconhecimento de “litisconsórcio ativo necessário” e a citação daqueles moradores que não são associados, providência que restou indeferida pelo Juiz da Vara de Meio Ambiente, nos termos das decisões de ID 27661741 e 27663567. A inicial veicula, portanto, várias pretensões individuais de usucapião na mesma ação.

De qualquer forma, ainda que o pedido fosse de usucapião coletiva, percebe-se que não estariam preenchidos os requisitos legais, pois, conforme se depreende dos autos, a área total que se pretende usucapir possui 149.743 m² (14,9793 ha), superfície que, dividida pelas 165 frações que a integram, resulta uma área de aproximadamente 907,5 m² por possuidor, ou seja, muito acima dos 250 m² exigidos pelo artigo 10 do Estatuto da Cidade, já com a redação dada pela Lei nº 13.465/17. Ademais, nenhuma prova foi produzida quanto ao fato de serem os autores proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais.

Note-se, nesse ponto, que o §2º do artigo 10 da Lei 10.257/2001 prevê que a sentença que declarar a usucapião especial coletiva de imóvel urbano servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis, o que mais uma vez evidencia a natureza condicional da decisão vergastada, que condiciona a expedição do mandado de averbação para fins de desmembramento das matrículas ao resultado de um futuro e incerto procedimento administrativo de regularização do loteamento.

Afastada, assim, a hipótese de usucapião coletiva, resta analisar se está caracterizada a usucapião extraordinária, tal como pleiteado na inicial, ainda que não

⁷ Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald 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” (Op cit, p. 312).



tenha sido esta a modalidade reconhecida na sentença. Nesse caso, estaria a decisão impugnada conferindo propriedade a moradores que sequer integram o polo ativo da demanda, já que muitos não são associados da parte autora e, conseqüentemente, não foram arrolados na inicial. O que é pior, a sentença estaria reconhecendo o domínio aos atuais ocupantes da área sem analisar se cada um deles efetivamente preenche os requisitos exigidos por lei. Partiria-se da presunção de que todos os ocupantes preenchem tais requisitos, não apenas no que concerne às áreas que ocupam com exclusividade, mas também em relação às áreas comuns, que a sentença entendeu por bem dividir em frações ideais. Em tese, é possível até que alguns deles exerçam a posse sobre várias parcelas no mesmo loteamento e, conseqüentemente, tenham sido contemplados com vários “lotes”, o que seria algo absolutamente incompatível com os preceitos da Lei nº 13.465/71, que tem entre seus objetivos anunciados “garantir o direito social à moradia digna e a condições de vida adequadas” e a “efetivação da função social da propriedade”.

Na realidade, só seria possível falar em “usucapião conjunta” da área total (que, como visto, não se confunde com a usucapião coletiva) se todos os ocupantes integrassem o polo ativo da demanda e, assim mesmo, se demonstrassem individualmente o cumprimento das exigências legais para o reconhecimento da prescrição aquisitiva, inclusive em relação às áreas comuns, o que definitivamente não ocorreu na espécie. Nem mesmo o reconhecimento do domínio somente em favor daqueles que integram o polo ativo da demanda seria viável, na medida em que isto poderia interferir na posse daqueles que não integram, assim como na divisão das áreas comuns.

Dessa forma, diante da ausência dos requisitos legais da usucapião coletiva e da impossibilidade de eventual reconhecimento da usucapião em relação a cada parcela, considerada individualmente, a pretensão dos autores não pode prosperar.

É necessário esclarecer, outrossim, que a competência da União para legislar sobre direito urbanístico e ambiental limita-se ao estabelecimento de normas gerais⁸. Compete aos municípios e ao Distrito Federal dispor sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, desde que o façam em

⁸ Constituição Federal de 1988, arts. 24, inciso I e respectivo § 1º.



conformidade com as diretrizes fixadas pela União, no exercício de sua competência concorrente⁹.

São os próprios municípios e o Distrito Federal, portanto, que devem definir quais parcelas de seus territórios poderão ser utilizadas para fins urbanos e quais deverão permanecer como rurais, assim como que tipos de atividades poderão ser exploradas nessas áreas. **E isto só poderá ocorrer mediante a alteração das respectivas legislações locais, com a observância das garantias previstas no Estatuto da Cidade no que concerne à elaboração do plano diretor, dentre elas a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado a tais documentos e informações.**¹⁰

É importante garantir que a ocupação do solo ocorra de acordo com a vocação de cada área, em conformidade com o zoneamento ecológico econômico, com os planos de manejo das unidades de conservação de uso sustentável e com os demais instrumentos de ordenação da cidade, na medida em que a concretização do direito fundamental à moradia deve ser alcançada mediante ponderação de outros direitos igualmente protegidos pela Constituição.

Por outro lado, somente os municípios e o Distrito Federal podem legislar sobre o percentual e as dimensões de áreas destinadas ao uso público, sobre os tamanhos mínimo e máximo dos lotes e sobre outros parâmetros urbanísticos e edificações aplicáveis em seus territórios. Ainda assim, a dispensa pura e simples das exigências locais dessa natureza, para fins de regularização, além de ir de encontro às diretrizes da política de desenvolvimento urbano, resguardadas pela Constituição Federal, revela que a sentença impugnada atribuiu importância desproporcional à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, em detrimento dos demais objetivos da regularização fundiária.

Afirmar que a decisão de 1º grau não está interferindo na política de desenvolvimento urbano local, na medida em que condiciona o desmembramento das matrículas ao procedimento administrativo de regularização urbanística do loteamento, é

⁹ Constituição Federal de 1988, arts. 30, incisos I e VIII.

¹⁰ Lei Federal nº 10.257/2000, art. 40, § 4º.



negar a realidade, pois o ato de atribuir domínio sobre frações com características urbanas a centenas de ocupantes, independentemente da observância do ordenamento urbano e da legislação ambiental, não pode ser classificado senão como uma “regularização transversa”, imposta pelo Poder Judiciário, que deixa pouco ou nenhum espaço ao Poder Executivo para promover as medidas de mitigação dos danos decorrentes da ocupação desordenada, o que constitui inegável usurpação da competência do Distrito Federal para ditar sua política de desenvolvimento urbano, além de constituir afronta à Lei Orgânica, ao PDOT-DF e a toda a legislação distrital que disciplina o uso, o parcelamento e a ocupação do solo.

Em suma, a leitura dos dispositivos da Lei nº 13.465/17 que dispõem sobre usucapião há de ser feita em consonância com as regras de competência estabelecidas nos artigos 24, inciso I e respectivo § 1º, e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, bem assim, com o artigo 182 da Carta Política, de modo a não se admitir a declaração da usucapião por sentença e o seu respectivo registro no ofício de imóveis antes do cumprimento de todas as etapas exigidas por lei para a regularização do parcelamento, sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade.

3.3 Da possibilidade de alegação de usucapião como matéria de defesa e da propositura de nova ação de usucapião após a regularização do parcelamento

A despeito da orientação acima sustentada, esta Promotoria entende que a usucapião poderá ser alegada como matéria de defesa em eventual ação reivindicatória movida pelo titular do direito de propriedade, de modo a não deixar desamparados os atuais ocupantes desses imóveis. Nesse caso, a alegação serviria apenas para afastar a pretensão do reivindicante, não valendo a sentença como título hábil a ser registrado no cartório de registro de imóveis, pelo menos até a regularização do parcelamento.

Na hipótese de futura regularização do parcelamento, o autor poderá intentar nova ação de usucapião, 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 postulado¹¹.

Além disso, tanto a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) quanto a Lei 13.465/17 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.

3.4 Do risco de agravamento do caos urbanístico e ambiental do Distrito Federal

É de conhecimento público e notório que o Distrito Federal teve sua paisagem desfigurada ao longo das últimas décadas em decorrência do crescimento urbano desordenado e da grilagem de terras públicas e privadas.

Nascentes foram aterradas, poços artesianos e fossas sépticas foram abertos de forma indiscriminada e áreas de proteção ambiental foram inescrupulosamente ocupadas, inclusive por empreendimentos destinados às classes sociais com maior poder aquisitivo.

Problemas relacionados à mobilidade urbana, ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à drenagem pluvial e à destinação de resíduos sólidos, entre outros, têm se agravado e ameaçam a segurança e a qualidade de vida da população.

Um processo de regularização sério, que vise à solução dos problemas ambientais e urbanísticos gerados pela ocupação desordenada desses espaços, não pode se limitar a conferir um título de propriedade a seus atuais ocupantes.

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

¹¹ Sobre o assunto, Alexandre Freitas Câmara preleciona: “*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*” (CÂMARA, Alexandre de Freitas, 16ª ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 405).



É cada vez mais comum a propositura de ações de usucapião em relação a áreas objeto de parcelamento irregular ou clandestino, diante do caos fundiário que se formou especialmente nas periferias das grandes cidades brasileiras, em virtude da ausência de planejamento e de políticas públicas efetivamente voltadas para a solução do problema. Nesse contexto, é necessário que o Poder Judiciário esteja atento para que, a pretexto de assegurar o acesso universal à moradia, não venha a negligenciar outros princípios constitucionais e direitos igualmente indispensáveis para a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Eventual confirmação da sentença impugnada pode passar a ideia equivocada de que qualquer área particular ocupada para fins de moradia pode ser objeto de usucapião, quando o propósito do legislador constituinte, ao dedicar um capítulo inteiro à política de desenvolvimento urbano, foi justamente o contrário. Se nem mesmo o proprietário pode usar seus bens imóveis em desacordo com a legislação ambiental e de uso e ocupação do solo, por que poderia o pretense usucapiente?

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 no sentido de compatibilizar 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 do reconhecimento do direito de propriedade sobre lotes implantados sem qualquer análise de viabilidade ambiental e urbanística, em face de simples verificação dos requisitos da usucapião, considerados isoladamente, mesmo que a sentença não venha a ser registrada.

O maior desafio, no momento, é reverter essa cultura perniciosa que se disseminou em relação ao uso e à ocupação do solo para fins urbanos no Distrito Federal, fruto do descaso, da omissão e, muitas vezes, da conivência de diversos setores da sociedade, que incentiva as pessoas a edificar suas casas ou a investir suas economias em imóveis irregulares, apostando na cultura da impunidade.

É urgente e necessário desestimular a “cultura da regularização” e do “fato consumado”, a fim de que o desenvolvimento urbano do Distrito Federal volte a ocorrer de forma planejada, sustentável e ecologicamente equilibrada, em benefício das presentes e futuras gerações.



4. DO PREQUESTIONAMENTO

Para efeito de prequestionamento, o Ministério Público requer, desde já, o pronunciamento desse e. Tribunal sobre: **1) a indigitada afronta aos artigos 24, inciso I e respectivo § 1º; 30, incisos I e VIII; 182 e 225 da CF/88; às disposições das Leis Federais nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 6.766/1979; ao artigo 1.238 do Código Civil e ao artigo 492, parágrafo único, do CPC; 2) a necessidade de interpretação conforme das disposições da Lei Federal nº 13.465/17 que versam sobre usucapião; 3) a violação dos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, do PDOT e das demais normas distritais que dispõem sobre o uso e a ocupação do solo.**

5. DO PEDIDO

Em face do exposto, o Ministério Público requer o conhecimento e provimento da presente apelação, a fim de que a sentença de 1º grau seja reformada e, conseqüentemente, sejam os pedidos formulados na inicial julgados improcedentes.

Brasília, 29 de maio de 2020.

DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Promotor de Justiça