UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ÂNIMA EDUCAÇÃO
GEORGIA ABREU PACHECO

A (IM)POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NOS CASOS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI

Tubarão
2023

GEORGIA ABREU PACHECO

A (IM)POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NOS CASOS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Roberto Schmidt, Prof. Dr.

Tubarão

2023

GEORGIA ABREU PACHECO

A (IM)POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NOS CASOS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA LEI

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 20 de novembro de 2023.

_____

Professor e orientador Roberto Schmidt, Dr.

_____

Prof. Vilson Leonel, MSc
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

LIMITES DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS PREVISTAS NO ART. 139, INCISO IV, DO CPC E SEU ATUAL ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Tubarão, 24 de novembro de 2023.

GEORGIA ABREU PACHECO

Dedico o presente trabalho a minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas pessoas, vivências e oportunidades, as quais contribuíram significativamente na minha formação acadêmica.

Agradeço aos professores da Universidade do Sul de Santa Catarina, em especial, Prof. Roberto Schmidt, orientador do respectivo TCC pela paciência e atenção, ao Dr. Rodrigo Barreto, orientador do projeto de pesquisa e responsável por despertar interesse na área do Direito Imobiliário através de suas aulas ministradas, disciplina de Direito das Coisas.

A minha família (Débora Ramos de Abreu, Juliano Lindemayer, Maria Eduarda Abreu Lindemayer), pelos valores morais e por sempre apoiar minhas decisões.

A tia Roberta Lindemayer, responsável por minha inscrição e ingresso na faculdade de Direito, além do constante incentivo e acompanhamento de toda a trajetória acadêmica e profissional, me auxiliando e aconselhando.

Ao meu namorado David Cardoso Nascimento, incentivador a escrita e estudo nos últimos meses.

Aos profissionais da justiça, primordialmente, a juíza de direito Dra. Andresa Bernardo, a chefe de cartório Daiane D'Agostin Nesi e as assessoras: Eduarda Duarte Darte, Maysa Prá e Jackeline Luchtemberg, pelos ensinamentos e confiança durante o estágio, bem como voluntariado prestado junto ao Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

Admiro-os pela humanidade, disciplina, sabedoria e resiliência.

Ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de Títulos e Documentos e Registro de Imóveis da Comarca de Garopaba/SC.

Aos colegas de trabalho Helena Pereira Pacheco, Alana Aparecida dos Santos, Maria Cristina de Campos Luehring, Bruno Ghellioni da Silva e Gabriel de Valério pelos debates, compreensão e ideias a respeito do tema.

Por fim, aos colegas de faculdade que não me deixaram desistir no primeiro semestre e tornaram a jornada mais leve e feliz (Kassia Damazio Pacheco e Isadora Schaucoski).

“Pode haver momentos em que somos impotentes para evitar a
injustiça, mas nunca deve haver um momento
em que deixemos de protestar”.
Elie Wiesel

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar as decisões do Superior Tribunal de Justiça, que possui entendimento pacificado de que é **possível** a usucapião extrajudicial nos casos de **parcelamento irregular do solo**. Em contrapartida, reconhece-se que a referida medida acarretará problemas ambientais e urbanísticos, havendo manifestação do Ministério Público nesse sentido.

Sob esse prisma, é feita uma abordagem explicativa dos procedimentos adequados, para que o leitor consiga visualizar que uma série de procedimentos exigidos no **loteamento** e **desmembramento** não ocorre na usucapião, tal como: elaboração do projeto, aprovação pela prefeitura e registro, onde há a manifestação do Ministério Público.

Portanto, a usucapião deve ser a última medida a ser tomada, quando existir outro tipo de procedimento, visando não configurar burla à correta escrituração.

Destarte, é necessário analisar nos casos de usucapião em parcelamento irregular do solo a **boa-fé** do usucapiente e o exercício da **função social da propriedade**, o que é inviável na via administrativa.

Palavras-chave: possível, parcelamento irregular do solo, loteamento, desmembramento, boa-fé, função social da propriedade.

ABSTRACT

The general objective of this work is to analyze the decisions of the Superior Court of Justice, in view of the **possibility** of extrajudicial adverse possession in cases of irregular land subdivision. Thus, an explanatory approach is made of the appropriate procedures, so that the reader can visualize that a series of **procedures** required in the allotment and dismemberment do not occur in the Adverse Possession: Preparation of the Project, Approval by the City Hall and Registration, where there is the manifestation of the Public Prosecutor's Office, which will lead to a series of environmental and urban **problems** in the future. The results indicate that adverse possession should always be the last measure to be taken, if there is another type of procedure, it should be rejected and the administrative route would not be the correct one to give rise to adverse possession in cases of **irregular subdivision of the soil**,, because it is necessary to analyze the social function of the property. as well as knowledge of the Public Prosecutor's Office. The results allow us to conclude that there is a settled understanding that extrajudicial adverse possession is possible in the face of the **originary** possession of the usucapient, but that this should be analyzed together with other factors.

Keywords: possibility, procedures, problems, irregular subdivision of the soil, originary.

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO**..... 10
2 **USUCAPIÃO**..... 12
2.1 PRINCIPAIS MODALIDADES DA USUCAPIÃO 14
2.1.1 Teorias da posse 15
2.1.1.1 *A Usucapião Extrajudicial* 17
3 **A (IM)POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NOS CASOS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO**..... 20
3.1 PARCELAMENTO DO SOLO 23
3.1.1 **Loteamento e Desmembramento**..... 24
3.1.2 **Reurb**..... 28
3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE..... 31
4 **O PAPEL DO OFICIAL REGISTRADOR E O INTERESSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO** 34
4.1 O PAPEL DO OFICIAL REGISTRADOR 34
4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO 35
5 **CONCLUSÃO**..... 40
REFERÊNCIAS 42

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso tem o objetivo geral de analisar a (im)possibilidade da regularização do parcelamento irregular do solo através da usucapião extrajudicial; definir o conceito de usucapião extrajudicial de acordo com Código de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Foro Extrajudicial, o Código Civil e a doutrina; demonstrar as possibilidades e impossibilidades da usucapião extrajudicial nos casos de parcelamento irregular do solo, interpretando os dispositivos, decisões e jurisprudências relacionadas ao tema; identificar as providências a serem tomadas pelo Registro de Imóveis; e expor o papel do Ministério Público como fiscal da lei e parte interessada.

No que diz respeito à abordagem, utiliza-se a abordagem qualitativa, uma vez que analisa os argumentos que deram suporte ao (in)deferimento da usucapião extrajudicial nos casos de parcelamento irregular do solo.

O trabalho de conclusão de curso é estruturado em 4 capítulos: 1. Introdução, 2. Usucapião, 3. (Im)Possibilidade da usucapião nos casos de parcelamento irregular do solo, 4. O papel do Oficial Registrador e o interesse do Ministério Público.

O capítulo 2 é uma síntese sobre a usucapião, abordando o seu conceito (posse mansa, pacífica, contínua, prolongada no tempo com *animus domini*); as suas impossibilidades (posse clandestina, violenta, de mera detenção); e suas principais modalidades: usucapião extraordinária, usucapião extraordinária com prazo reduzido, usucapião ordinária, usucapião ordinária com prazo reduzido, usucapião especial rural, usucapião especial urbana, usucapião especial urbana coletiva e usucapião especial indígena. Ademais, explana sobre a usucapião extrajudicial, com a finalidade de dar celeridade ao procedimento com a sua desjudicialização.

O capítulo 3 analisa o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o qual é pacificado no sentido de ser possível a usucapião extrajudicial nos casos de parcelamento irregular do solo. Assim, aborda sobre loteamento, desmembramento e REURB, os quais consistem em procedimentos adequados para a regularização de imóveis que se encontram inseridos em parcelamento irregular do solo, mostrando a sua complexidade e magnitude.

Versa-se também sobre a função social da propriedade em imóveis com registro decorrente da usucapião, a qual se encontra intimamente ligada à observância das exigências

fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, visando garantir princípios gerais da tutela da pessoa, do trabalho e da dignidade humana.

O capítulo 04, por sua vez, explana sobre como o Oficial Registrador age nestes casos e o interesse do Ministério Público.

Desse modo, objetiva-se que o leitor reflita acerca da possibilidade da usucapião extrajudicial no parcelamento irregular do solo e do desempenho do Ministério Público neste procedimento.

2 USUCAPIÃO

A usucapião de modo geral é a posse exclusiva (direito de usar e gozar), com *animus domini*, prolongada no tempo (a depender da espécie), independentemente de título e boa-fé, tendo em vista a função social da propriedade.

A posse deve ser pacífica, contínua, pública e justa, não se admitindo que a mesma ocorra de forma violenta (ex: invasão), clandestina ou precária (ex: caseiro que deseja fazer a usucapião), tampouco decorrente de atos de mera tolerância/permissão.

Em outras palavras, Gomes (2010, p. 183), preceitua:

> A posse deve ser mansa e pacífica, isto é exercida sem oposição. O possuidor tem que se comportar como dono da coisa, possuindo-a tranquilamente. A vontade de conduzir-se como proprietário do bem carece ser traduzida por atos inequívocos. Posse mansa e pacífica é, numa palavra, a que não está viciada de equívoco. Na aparência, oferece a certeza de que o possuidor é proprietário.

Ademais, ainda que preenchidos os requisitos - posse, *animus domini* e tempo -, a usucapião não será reconhecida quando tratar-se de imóveis públicos, por força dos termos do art. 183, §3°, da Constituição Federal, e Súmula n. 340 do STF, que assim dispõe:

> Art. 183. [...]
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
>
> Súmula 340, STF. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

Isto, porque prevalecerá o interesse coletivo em detrimento do direito individual. Terras ou áreas consideradas de interesse público ou coletivo acarretam ações de desapropriação, circunstância em que o desapropriado perde o bem, contudo, recebe uma indenização.

A posse *ad usucapionem* exige a exclusividade, não estando sujeita à usucapião a posse sobre área indivisa, aquela exercida pelo condômino em virtude de herança recebida de forma automática (*princípio da saisine*), pois pende a partilha ou divisão do bem, a qual deve ser feita através de inventário.

> ACÃO DE USUCAPIÃO. **Imóvel herdado pela autora**. **Existência de diversos herdeiros em situação jurídica de condomínio.** Formação de condomínio *pro indiviso* entre os sucessores, os quais exerciam a posse jurídica simultânea, afastando o reconhecimento da exclusividade da posse com *animus domini.*

> Demonstração nos autos de que os demais herdeiros manifestaram oposição em relação ao uso exclusivo de uma das casas pela autora e também da não divisão dos valores recebidos pelas locações, tanto que foram ajuizadas pelos demais herdeiros ação de prestação de contas da inventariança e ação de extinção de condomínio. **Ausente comprovação de posse exclusiva da autora, razoável e justo reconhecimento quanto à ausência dos requisitos para a consumação da prescrição aquisitiva**. (São Paulo, 2018)

O objetivo da usucapião consiste no reconhecimento do direito real da propriedade (art. 1.225, I, do CC), passando o usucapiente a ter a faculdade de dispor da coisa e reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha, nos termos do art. 1.228 do Código Civil.

Concernente à forma de aquisição originária da propriedade, Venosa explica que "*O bem usucapido pode ter pertencido a outrem, mas o usucapiente dele não recebe a coisa. Seu direito de aquisição não decorre do antigo proprietário. Na aquisição originária, o único elemento que para ela concorre é o próprio fato ou ato jurídico que lhe dá nascimento" (*Venosa, 2023, v. 4).

Desse modo, diz-se que na aquisição originária não importam os vícios da posse do antigo possuidor, pois não há a soma da posse.

Preceitua *Gagliano e Filho, 2023:*

> Na originária, tem-se uma forma de aquisição decorrente de um fato jurídico stricto sensu, como, por exemplo, o decurso do tempo ou fenômenos da natureza.
> Trata-se de uma modalidade de aquisição que não comporta ônus ou gravame.
> Entre elas, elencam-se a usucapião, a aluvião e a avulsão, por exemplo.
> Já a aquisição derivada decorre de um negócio jurídico.
> Ou seja, é fruto do exercício da autonomia da vontade das partes envolvidas, em que se estabelece a transferência da propriedade, podendo a legislação exigir o cumprimento de determinadas formalidades.
> É o caso do registro da compra e venda, que permite a transferência da propriedade imóvel, ou mesmo a tradição para a aquisição da propriedade móvel.

Além do mais, vale salientar que o reconhecimento da usucapião extrajudicial de imóvel matriculado não extingue eventuais restrições administrativas, nem gravames judiciais regularmente inscritos, conforme o art. 418 do CNN/CN/CNJ-Extra, cujas averbações só não constarão na matrícula quando a autoridade que emitiu a ordem determinar ou os entes públicos ou credores anuírem expressamente à extinção dos gravames no procedimento administrativo (art. 418, §1º e §2º do CNN/CN/CNJ-Extra).

2.1 PRINCIPAIS MODALIDADES DA USUCAPIÃO

Usucapião extraordinária: Exige apenas a posse mansa, pacífica e continua pelo período de 15 (quinze) anos, com a intenção de dono, nos termos do art. 1.238 do Código Civil, independentemente do justo título e da boa-fé do possuidor.

Usucapião extraordinária com prazo reduzido: Exige que a posse seja mansa, pacífica, contínua exclusiva (ou seja, não é possível somar a posse com o antigo possuidor), com a intenção de dono, bem como que a destinação do imóvel seja para morada habitual ou de caráter produtivo, pelo período de 10 (dez) anos, nos termos do art. 1.238, *parágrafo único*, do Código Civil.

Usucapião ordinária: Exige que a posse seja mansa, pacífica, contínua, de boa-fé (a qual será sempre presumida, *nemo malus nisi probetur*) e com a intenção de dono, sendo comprovada através do justo título, nos termos do art. 1.242 do Código Civil.

Gomes, 2010, p. 186, preceitua como justo título: *"o ato jurídico cujo, fim, abstratamente considerado, é habilitar alguém a adquirir a propriedade de uma coisa"*.

Nesse sentido, se o título fosse apto a operar a transferência à demanda correta seria a adjudicação compulsória e não a usucapião, conforme exposto por Ribeiro, 2007, p. 815:

> [...] a entender que o título, para ser justo, deva, além de válido, certo e real, ser registrado, chegaríamos a conclusão de que o domínio já estaria cabalmente adquirido, pois obedecidas todas as formalidades legais intrínsecas ou extrínsecas. Estaria afastada a possibilidade de promover a usucapião ordinária, salvo mínimas exceções.

Usucapião ordinária com prazo reduzido: Exige que a posse seja mansa, pacífica, contínua, exclusiva, de boa-fé (a qual será sempre presumida, *nemo malus nisi probetur*) e com a intenção de dono, sendo comprovada através do justo título, o qual será uma aquisição onerosa com registro na matrícula cancelado posteriormente. Ademais, o imóvel deverá ter destinação de moradia habitual ou investimento de caráter social ou econômico, pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 1.242, parágrafo único, do Código Civil.

Usucapião especial rural: Exige que a posse seja mansa, pacífica, contínua e com a intenção de dono, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Destarte, o imóvel deve estar localizado na zona rural e possuir até 50 (cinquenta) hectares. Além do mais, o usucapiente não pode ser proprietário de outro imóvel (urbano ou

rural) e a destinação do imóvel deve ser moradia habitual e caráter produtivo, denominado *pro labore*, nos termos do art. 191 da Constituição Federal e art. 1239 do Código Civil.

Usucapião especial urbana: Exige que a posse seja mansa, pacífica, contínua e com a intenção de dono, pelo prazo de 5 (cinco) anos. Porém, o imóvel deve estar localizado na zona urbana, possuir área limite de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e o usucapiente não deve ser proprietário de outro imóvel (rural ou urbano).

Ainda, a destinação do imóvel deve ser para moradia habitual. A acessão da posse (CC, art. 1.243) é permitida apenas a título universal (*causa mortis* e não inter vivos), nos termos do art. 183 da Constituição Federal, art. 1.240 do Código Civil e art. 9° da Lei n. 10.257/01.

Usucapião especial urbana coletiva: Definida pelo art. 10 da Lei n° 10.257/01, exige que o imóvel seja urbano, tenha área superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), bem como os usucapientes não podem ser proprietários de outro imóvel (rural ou urbano).

A destinação do imóvel deve ser a utilização como moradia habitual por famílias de baixa renda, sendo possível a acessão da posse. Por fim, deve-se comprovar a posse pelo lapso temporal de 5 (cinco) anos.

Usucapião especial indígena: Definida pelo art. 33 da Lei n° 6.001/73, exige que o imóvel seja rural, contendo a área limite de 50 (cinquenta) hectares e o usucapiente deve ser índio ou silvícola (Lei n. 6.001/73, art. 3°, inc. I), bem como comprovar a posse com *animus domini* pelo lapso temporal de 10 (dez) anos.

2.1.1 Teorias da posse

Antes do Código Civil de 1916, alguns doutrinadores sustentavam a adoção da teoria subjetiva de Friedrich Carl von Savigny.

Segundo ele, na posse existem dois elementos: o *animus* (intenção de ter a coisa, elemento subjetivo) e o *corpus* (o poder material sobre a coisa, elemento objetivo).

Pereira, 2022, v. IV, explica:

> A concepção de Savigny exige, pois, para que o Estado de fato da pessoa em relação à coisa se constitua em posse, que ao elemento físico (corpus) venha juntar-se a vontade de proceder em relação à coisa como procede o proprietário (affectio tenendi), mais a intenção de tê-la como dono (animus). Se faltar esta vontade interior, esta intenção de proprietário (animus domini), existirá simples detenção e não posse. A teoria se diz subjetiva em razão deste último fato. Para Savigny,

> adquiri-se a posse quando ao elemento material (corpus=poder físico sobre a coisa) se adita o elemento intelectual (animus=intenção de tê-la como sua). Reversamente: não se adquire a posse pela apreensão física, nem somente com a intenção de dono: Adipiscimur possessionem corpore et animo; nec per se corpore nec per se animo. Destarte, quem tem a coisa em seu poder, mas em nome de outrem , não lhe tem a posse civil; é apenas detentor, tem a sua detenção (que ele chama de natural – naturalis possessio), despida de efeitos jurídicos, e não protegida pelas ações possessórias ou interditos.

Nesse sentido, observa-se que a teoria subjetiva não admite os desdobramentos da posse, ela não reconhece o fato de que o locatário, o comodatário e o depositário possuem a posse direta, enquanto o "proprietário", por sua vez, possui a posse indireta.

Rizzardo, 2021, ensina:

> Tal forma de ver inspirou a teoria de Savigny, que mantém a estrutura da posse nos dois princípios basilares: o corpus, que é o controle físico da coisa e o exercício de se fazer com ela o que se pretenda, com a exclusão de ingerências estranhas: e o animus possidendi, caracterizado como a intenção de exercer o direito de propriedade. De modo que se a pessoa, tendo em seu poder um bem, comporta-se como dono, com o animus domini, é considerada como possuidora.
> Jhering opôs-se a este entendimento, sustentando a suficiência do corpus para definir a posse. Entende tal elemento não como a simples coisa em si, mas como o poder físico sobre a coisa e o interesse de utilizá-la economicamente em seu proveito. Há propriamente dois segmentos básicos, que são o controle físico sobre a coisa e o interesse do possuidor em utilizar-se economicamente da coisa. Na verdade, este segundo segmento é que constitui o animus. Mas tal requisito já está inserido no corpus. Não interessa a vontade ou a intenção de ser dono, ou, ainda, a obrigação de sustentar e provar a vontade jurídica de possuir.A doutrina de Savigny procura distinguir a posse da mera detenção com base no critério psíquico, exigindo do possuidor a intenção de ser dono do bem. Dessa forma, reputa-se detentora a pessoa que guarda a coisa em seu poder, mas sem a intenção de apropriar-se dela. No entanto, tal tentativa se depara com a dificuldade de justificar o porquê da extensão da proteção possessória a certas pessoas que não almejam ter a coisa como proprietárias.

Desse modo, depois da entrada em vigor do Código Civil de 1916, sustentou-se que a teoria adotada era a objetiva de Rudolf von Ihering, mantendo o Código Civil de 2002 a mesma orientação.

Para Ihering a posse é a exteriorização, a situação de fato, e o *corpus*, a relação da pessoa com a coisa, que na sociedade atual depende da destinação econômica (ex: locador que atua como possuidor quando confere destinação ao bem, aluguel).

Rodrigues, 1995, v. 5:

> Não é mister um conhecimento mais profundo para saber se alguém é ou não possuidor. Tal ciência decorre do bom senso. O camponês, que encontra animal capturado por uma armadilha, sabe que o mesmo pertence ao dono desta; desse modo, se o tirar dali, não ignora que pratica furto, posto que o está subtraindo da posse do seu dono; o madereiro, que lança à correnteza os troncos cortados na

> montanha para que o rio conduza à serraria, não tem o poder físico sobre as madeiras, mas conserva a posse, pois assim é que age o proprietário; o transeunte, que vê materiais de construção ao pé da obra, sabe que eles pertencem ao dono desta, embora não se encontrem sob a sua detenção física. Todos esses exemplos, tirados do próprio IEHERING, servem para revelar uma circunstância. A de que o possuidor é aquele que age em face da coisa corpórea como se fosse o proprietário, pois a posse nada mais é do que uma exteriorização da propriedade.

Assim, em que pese o Código Civil tenha adotado a teoria objetiva de Ihering (art. 1.196 do CC), visível a influência da teoria subjetiva de Savigny (arts. 1.238 e 1.242 do CC).

Atualmente, diante dos problemas de distribuição de terras, é necessário pensar na posse também sob a perspectiva da teoria sociológica, ou seja, a posse voltada à função social.

Sob esse prisma, dispõe o Enunciado nº 492, da V Jornada de Direito Civil, que *"A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela"*.

2.1.1.1 A Usucapião Extrajudicial

Atualmente, a usucapião também pode ser requerida de forma extrajudicial, sendo solicitada diretamente ao Cartório de Registro de Imóveis em que se encontrar o imóvel usucapiendo ou maior parte dele, conforme preceitua o art. 1071 do Código de Processo Civil c/c art. 399 do CNN/CN/CNJ-Extra, desde que não haja lide, conflito de interesse por parte de confrontante ou terceiro interessado.

Nesse viés, importante salientar que tal interesse não obstaria que o procedimento fosse protocolado na via extrajudicial, porém, sua continuidade restaria prejudicada, uma vez que, havendo impugnação e infrutífera a audiência de justificação, o Oficial lavrará relatório circunstanciado de todo processamento da usucapião que será entregue à parte requerente, a qual poderá emendar a petição inicial e apresentá-la ao juízo competente, nos termos do art. 415, §1º, §2º e §3º, do CNN/CN/CNJ-Extra.

O Provimento 65 do CNJ, de 14 de dezembro de 2017, instituiu e definiu diretrizes para o procedimento da usucapião de forma administrativa, o qual foi revogado e incorporado ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Por conseguinte, observa-se que a usucapião extrajudicial tem sido utilizada como forma de regularização de parcelamentos irregulares do solo, tendo em vista o modo originário de aquisição da posse e o preenchimento dos requisitos legais. *"Quando o modo é originário, surge uma nova situação de fato, que pode ter outros defeitos, mas não os vícios anteriores."* (Gonçalves, 2022, v. 5)

Ademais, em caso de posse derivada (soma do tempo de posse do possuidor anterior), entende-se que poderá haver a sua concessão pela via extrajudicial, pois a abertura de matrícula não certifica a regularidade urbanística da ocupação, ela apenas garante a propriedade, que, por si só, já existe de fato.

Há jurisprudência nesse sentido:

> USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA - Procedência, com declaração do domínio - Área usucapienda localizada em loteamento irregular - Possibilidade de reconhecimento da usucapião a favor do autor, independentemente da regularização do loteamento - Precedentes deste Tribunal - Decisão mantida - RECURSO DESPROVIDO (Brasil, 2019).

> APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, PELA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. FRAÇÃO DE IMÓVEL QUE SE PRETENDE USUCAPIR QUE ESTÁ INSERIDA EM SUPOSTO LOTEAMENTO IRREGULAR. REQUISITOS DO ARTIGO 1.242 DO CÓDIGO CIVIL PRESENTES. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO QUE NÃO SE APRESENTA COMO CONDIÇÃO PARA O RECONHECIMENTO DA USUCAPIÃO. POSSE MANSA E PACÍFICA EXERCIDA HÁ MAIS DE VINTE ANOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MÍNIMOS. COBRANÇA DE IPTU. APARÊNCIA DE LEGALIDADE. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (Brasil, 2015).

Em contrapartida Tepedino (2021, vol. 5) explica:

> Assimilação imprópria dos fundamentos da posse com os da propriedade mostra-se recorrente na dogmática tradicional, que examina os institutos jurídicos exclusivamente sob o perfil estrutural, ou seja, na perspectiva da estrutura de poderes conferida a seu titular, sem atentar para o aspecto funcional, prioritário àquele, que procura identificar a função desempenhada pelas situações jurídicas subjetivas. Do ponto de vista da sua estrutura, a posse se identifica com qualquer situação fática que exteriorize o direito de propriedade, consubstanciada no exercício das faculdades decorrentes do domínio. Entretanto, como todo direito subjetivo, a posse também se reveste de aspecto funcional, associado à destinação conferida ao bem jurídico pela titularidade possessória. Como a função da posse não se vincula necessariamente à do domínio, torna-se objeto de valoração (e, conseguintemente, de disciplina jurídica) autônoma por parte do ordenamento.

Logo, a regularidade urbanística afeta o aspecto funcional da propriedade, diante da incapacidade de exercê-la de forma plena e com condições dignas (ex: ter acesso à água, luz, construção aprovada e cadastro imobiliário junto à Prefeitura).

Destarte, a concessão da usucapião de terreno oriundo de parcelamento clandestino através da via extrajudicial burla o procedimento adequado/correto, conforme preceitua o art. 410, § 2º, do CNN/CN/CNJ-Extra, diante do que preceitua o art. 1º, §1º, da Lei nº 9.785/99:

> *[...] § 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes*. (BRASIL, 1999).

Em contrapartida, o Estado de Santa Catarina instituiu modificações no Novo Código de Normas Extrajudicial e possibilitou que o fato de o imóvel estar localizado em parcelamento irregular ou clandestino possa ser utilizado como justificativa a não correta escrituração, não configurando burla.

3 A (IM)POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NOS CASOS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado de que é possível o reconhecimento da usucapião extrajudicial de imóveis localizados em parcelamento irregular do solo (Informativo 700 do STJ, REsp 1.818.564-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 09/06/2021, Tema 1025), uma vez preenchidos os requisitos: posse mansa, pacífica e sem oposição por lapso temporal exigido pela legislação.

Por outro lado, quando a comprovação do lapso temporal ocorre através de contrato/instrumento particular de compra e venda do imóvel, tem-se a aquisição derivada da propriedade, quando ocorre a soma da posse com o parcelador, circunstância em que não ocorre a extinção do ônus, pois a posse mantém as mesmas características e vícios, não sendo o instituto da usucapião a via adequada para a referida regularização.

Neste sentido é a jurisprudência:

> APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. SENTENÇA DE INDEFERIMENTO DA INICIAL, POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR, DIANTE DA AQUISIÇÃO DE FORMA DERIVADA DA PROPRIEDADE. COMPRA DIRETAMENTE DO PROPRIETÁRIO REGISTRAL. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE USUCAPIÃO COMO VIA TRANSVERSA PARA REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. AUSÊNCIA DE QUALQUER EMPECILHO OU IMPEDIMENTO A TRANSFERÊNCIA REGISTRAL DO IMÓVEL**. AQUISIÇÃO DERIVADA DE PROPRIEDADE. VIA ELEITA INADEQUADA PARA OBTER O REGISTRO. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE OS DEMAIS MEIOS, EXTRAJUDICIAIS OU JUDICIAIS, NÃO SE REVELAM HÁBEISPARA A OBTENÇÃO DA PROPRIEDADE. ADEMAIS, BURLA AO RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. RECONHECIMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A usucapião é modo originário de aquisição de propriedade, por consequência disso, a ação de usucapião é não é via adequada para reconhecimento de propriedade derivada.** 2. A ação de usucapião é via inadequada para regularizar transmissão da propriedade adquirida por derivação do proprietário anterior, tal como por contrato de compra e venda, doação ou mesmo causa mortis, mormente porque acarretaria burla ao recolhimento de tributos de transmissão (ITBI, ITCMD e causa mortis) **e eventualmente ao procedimento de prévio desmembramento do imóvel.** (Santa Catarina, 2023, Apelação n. 5012123-07.2021.8.24.0020).

> APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. MODO ORIGINÁRIO DE AQUISIÇÃO DO DOMÍNIO. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. COMPRA E VENDA DIRETAMENTE DA SUPOSTA PROPRIETÁRIA. AQUISIÇÃO DERIVADA DE PROPRIEDADE. AUSÊNCIA DE JUNTADA DA MATRÍCULA IMOBILIÁRIA, EMBORA HAJA INDICATIVOS DE QUE O BEM POSSUA MATRÍCULA NO REGISTRO DE IMÓVEIS. VIA ELEITA INADEQUADA PARA OBTER O REGISTRO. **AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE OS DEMAIS MEIOS ADMINISTRATIVOS OU MESMO JUDICIAIS NÃO SEJAM HÁBEIS PARA**

> **AQUISIÇÃO DO TÍTULO DE DOMÍNIO. ADEMAIS, BURLA AO RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. EVENTUAL PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO QUE, POR SI SÓ, NÃO OBSTA A USUCAPIÃO. TEMA 1025 DO STJ. IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR, NO CASO CONCRETO E À LUZ DAS PROVAS TRAZIDAS PELOS AUTORES, A EXISTÊNCIA OU NÃO DE PARCELAMENTO IRREGULAR.** SENTENÇA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS INCABÍVEIS, PORQUANTO NÃO FIXADA VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.
> 1. A usucapião é um modo originário de aquisição de propriedade, por consequência disso, a ação de usucapião não é a via adequada para reconhecimento de propriedade derivada.
> 2. A ação de usucapião é via inadequada para regularizar transmissão da propriedade adquirida por derivação do proprietário anterior, tal como por contrato de compra e venda, doação ou mesmo causa mortis, mormente porque acarretaria burla ao recolhimento de tributos de transmissão (ITBI, ITCMD e causa mortis) e eventualmente ao procedimento de prévio desmembramento do imóvel. (Santa Catarina, 2023, Apelação n. 5000397-12.2020.8.24.0104).

Acrescenta-se, nas hipóteses de aquisição derivada da propriedade, em que já é consolidada a ocupação de determinada área, preenchendo-se os requisitos da aquisição do domínio da usucapião e cumprindo a função social da propriedade, admitir-se-á a usucapião extrajudicial, mesmo tratando-se de imóvel inserido em parcelamento irregular do solo, bem como quando somada a posse de pessoa diversa ao parcelador.

A jurisprudência não diverge:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AQUISIÇÃO DERIVADA. INSURGÊNCIA DA AUTORA.
> RECORRENTE QUE SUSTENTA A AUSÊNCIA DE AQUISIÇÃO DERIVADA DA PROPRIEDADE. INEXISTÊNCIA DE PACTUAÇÃO DE COMPRA E VENDA COM OS PROPRIETÁRIOS REGISTRAIS AVENTADA**. IRREGULAR PARCELAMENTO DO SOLO QUE NÃO IMPEDIRIA A OBTENÇÃO DO DOMÍNIO DO BEM. PRESSUPOSTOS DO ART. 1.238 DO CC QUE RESTARIAM CUMPRIDOS.** PEDIDO DE CASSAÇÃO DA SENTENÇA E PROCEDÊNCIA DO PLEITO INICIAL. ARGUMENTOS ACOLHIDOS PARCIALMENTE. APELANTE QUE ADQUIRIU A POSSE DO BEM DE TERCEIROS. CONTRATO PACTUADO COM VENDEDORES QUE NÃO FIGURAM COMO DONOS NO REGISTRO DE IMÓVEIS**. INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO DIRETO COM OS PROPRIETÁRIOS REGISTRAIS. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO QUE, ADEMAIS, NÃO IMPEDE A OBTENÇÃO DO DOMÍNIO PELA VIA DA USUCAPIÃO. ENTENDIMENTO SEDIMENTADO PELO STJ.** DEMANDA QUE SE AFIGURA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DA PRETENSÃO DEDUZIDA NA EXORDIAL. SENTENÇA QUE MERECE SER CASSADA. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DO MÉRITO DA LIDE NESTE MOMENTO. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO ORIGINÁRIO QUE É MEDIDA SALUTAR.
> IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS RECURSAIS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (Santa Catarina, 2023, Apelação n. 0002712-79.2012.8.24.0104).

Existe ainda o entendimento de que embora seja responsabilidade do proprietário do imóvel a implementação do parcelamento do solo (art. 2º-A da Lei Federal), o Município também possui responsabilidade subjetiva, visto que responsável pela fiscalização e instauração de procedimento administrativo.

Desse modo, o ente público tem o poder-dever de regularizar os loteamentos clandestinos e os realizados em desconformidade com o projeto (art. 40 da Lei 6.766/79), promovendo as obras essenciais a serem implantadas, podendo ser ressarcido, posteriormente, em ação de cobrança em face do loteador.

> APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM ANÁLISE DE MÉRITO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. ENTENDIMENTO DE AQUISIÇÃO DERIVADA DO DOMÍNIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INSURGÊNCIA DOS AUTORES. TESE DE EXERCÍCIO DA POSSE MANSA, PACÍFICA, SEM OPOSIÇÃO DE TERCEIROS E COM ANIMUS DOMINI. ÁREA NÃO DESMEMBRADA QUE INVIABILIZA O REGISTRO DO CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA PELA VIA ADMINISTRATIVA. **CONTRATO FIRMADO COM EMPRESA NÃO CONSTANTE NA MATRÍCULA IMOBILIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSMISSÃO REGULAR DA PROPRIEDADE, DENTRE OUTROS, ANTE A ÁREA USUCAPIENDA LOCALIZAR-SE DENTRO DE UMA ÁREA URBANA MAIOR REGISTRADA, PORÉM, NÃO DESMEMBRADA, COMPONDO LOTEAMENTO URBANO CONSOLIDADO SEM ATENDER AO PARCELAMENTO DO SOLO COM PENDÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. VÍCIOS QUE IMPOSSIBILITAM O REGISTRO DA PROPRIEDADE. TEMA 1.025 DO STJ. PRECEDENTES DO STJ. ÁREA IRREGULAR QUE ATRAI A VIA JUDICIAL COMO A ÚNICA PARA DECLARAR A PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE PARTE DE UMA ÁREA MAIOR NÃO DESMEMBRADA. SENTENÇA EXTINTIVA CASSADA. APLICAÇÃO DA TEORIA DA CAUSA MADURA. JULGAMENTO IMEDIATO DA LIDE PELO TRIBUNAL, NOS TERMOS DO ART. 1.013, § 3°, I, DO CPC. RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO PELA POSSE AD USUCAPIONEM.** REQUISITOS LEGAIS PLENAMENTE PREENCHIDOS. PEDIDO ACOLHIDO. INVIÁVEL A REDISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS SUCUMBENCIAL, ANTE A AUSÊNCIA DE PRETENSÃO RESISTIDA PELA PARTE RÉ. ENTENDIMENTO DO STJ. HONORÁRIOS RECURSAIS INCABÍVEIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.
> **1. O STJ definiu, em Recurso Repetitivo, que é cabível a aquisição de imóveis particulares, por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística.**
> 2. "(...) 1.1. aquisição derivada da propriedade, mediante a celebração do contrato de compra e venda, que não pode servir de óbice para a prescrição aquisitiva, mormente quando a ocupação se encontra consolidada. Precedentes. 1.2. Terreno usucapiendo inserido em área maior, a qual possui registro imobiliário. Ausência de desmembramento que não inviabiliza a aquisição originária da propriedade (...) (Santa Catarina, 2023, Apelação n. 0300435-75.2016.8.24.0104)

Aliás, a usucapião não impede a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, bem como não atesta a regularidade urbanística do imóvel usucapiendo.

Sobre isso, precedente do Supremo Tribunal Federal, Tema nº 815:

> A existência de característica ofensiva às normas de parcelamento do solo no imóvel usucapiendo não obsta, per se, a consolidação do domínio sobre o bem, desde que não apresente o ato, com espeque no princípio da boa-fé processual, como tentativa de subterfúgio à legislação de parcelamento do solo e restem configurados os pressupostos legais e/ou constitucionais à configuração da usucapião.

Portanto, a possibilidade da usucapião em parcelamento irregular do solo não deve ser analisada na via administrativa, pois deve ser verificada pontualmente em cada caso a questão da aquisição derivada da propriedade e a impossibilidade de promover a escrituração adequada.

3.1 PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento do solo para fins urbanos é regido pela Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, podendo ser feito através do loteamento e desmembramento. Tais institutos não são implantados em áreas rurais, casos em que se aplica o Estatuto da Terra.

No loteamento e no desmembramento existe a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação. Porém, no desmembramento há a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, enquanto no desmembramento há o aproveitamento do sistema viário existente (art. 1º, §1º e §2º da Lei 6.766/79).

A lei estabelece a infraestrutura básica dos parcelamentos, consistente no escoamento urbano das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, solar pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, §5º, da Lei 6.766/79).

A inobservância do texto legal na vida dos moradores/compradores de lotes oriundos de parcelamentos irregulares acarreta uma série de problemas tais quais: impossibilidade de construção, falta de água tratada, eletricidade, iluminação pública, tratamento de esgoto e pavimentação, além da impossibilidade de venda (art. 37 da Lei 6.766/79).

Ademais, com relação aos danos causados a terceiros, ressalta-se o assoreamento de cursos de água e ocupação de áreas não edificáveis (área verde e área institucional ex: ocupação de área não *edificandi* da rodovia).

Nesse sentido, vale lembrar que incumbe ao loteador de acordo com o art. 18 D, I, II, III, da Lei 6.766/79:

> I-promover todos os atos necessários a boa administração e a preservação do patrimônio de afetação, inclusive mediante adoção de medidas judiciais;
> II-manter apartados os bens e direitos objetos de cada loteamento;
> III-diligenciar a captação dos recursos necessários ao loteamento, cuidando de preservar os recursos necessários à conclusão da infraestrutura. (BRASIL, 1979)

O Estado de Santa Catarina, possui legislação especifica, a qual dispõe que a autoridade licenciadora deve considerar no projeto de parcelamento: *"I – a valorização do patrimônio natural e cultural; II – a execução das obras necessárias em sequência que evite situações de risco; e III – a reposição da camada superficial do solo nas áreas que forem terraplenadas, com plantio de vegetação apropriada, preferencialmente nativa"*, nos termos do art. 29, I, II, III, da Lei 17.492/18.

Inclusive, constitui crime contra a Administração Pública efetuar loteamento ou desmembramento do solo urbano, sem a autorização dos órgãos competentes ou em desacordo com as disposições legais; fazer veicular no contrato/proposta afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo; ou mesmo ocultar informação/situação que tinha conhecimento (art. 50, I, II, III da Lei 6.766/79).

E mais, o crime assume a modalidade qualificada se cometido com a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

3.1.1 Loteamento e Desmembramento

O artigo 4º da Lei 6.766/79 dispõe sobre os requisitos que o loteamento deve atender, sendo eles:

> I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão

> proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem
> II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
> III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.
> III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;
> III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d´água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;
> IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local (BRASIL, 1979)

O Estado de Santa Catarina também regulamenta procedimentos a serem realizados antes da concessão ou autorização à implantação e operacionalização, conforme extrai-se do art. 17, incisos e parágrafo único, da Lei nº 17.492/18:

> I – nos imóveis localizados em áreas urbanas, deve o proprietário ou interessado, devidamente autorizado pelo proprietário, apresentar o justo título, seja o imóvel pertencente a lote urbano, loteamento, condomínio horizontal e/ou vertical;
> II – para qualquer outra modalidade de ocupação, a ligação somente poderá ser efetuada, mesmo que em caráter provisório, se estiver acompanhada da expedição do Alvará de Licença para a Construção, emitida pela autoridade pública municipal competente, e a ligação de energia, em caráter definitivo, somente após a expedição e apresentação do competente Alvará de Habite-se municipal;
> III – para o caso de loteamentos e condomínios urbanos e/ou rurais, verticais e/ou horizontais, a concessionária de serviço público somente poderá liberar a energização do empreendimento mediante a competente comprovação dos seguintes documentos:
> a) Alvará de Parcelamento do Solo e/ou de Aprovação do Condomínio; e
> b) registro no Ofício de Registro de Imóveis da comarca competente, com a cópia da matrícula imobiliária atualizada do empreendimento.
> Parágrafo único. Em caso de emergência e de relevante interesse social é permitida a ligação de energia elétrica em caráter provisório e com prazo definido, estando a concessionária de serviço público, findo o prazo, obrigada a realizar o desligamento do serviço. (SANTA CATARINA, 2018).

Logo, antes da elaboração do projeto do loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal que indique as diretrizes para o uso do solo (traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário), nos termos do art. 6º da Lei 6.766/79, o que poderá ser

dispensado quando o Município tiver menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e o plano diretor contiver as diretrizes de urbanização.

Para que seja efetuada tal identificação, o requerimento e a planta do imóvel deverão conter: 1. As divisas da gleba; 2. As curvas de nível e distância adequada; 3. A localização dos cursos d' água, bosques e construções existentes; 4. A indicação dos arruamentos contíguos, a localização das vias de comunicação, áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências; 5. Tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; e 6. Características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Para aprovação do projeto de desmembramento, o interessado também apresentará requerimento à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal com a planta do imóvel contando: 1. A indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos; 2. A indicação do tipo de uso predominante no local; e 3. A indicação da divisão de lotes pretendida na área.

O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pelo ente público, que poderá fixar diretrizes (art. 12 da Lei 6.766/79), sendo vedada a sua aprovação em áreas consideradas de risco, definidas como não edificáveis pelo plano diretor ou legislação derivada. O prazo de análise será definido pelo Município e, em caso de omissão, o prazo será de 90 (noventa) dias para aprovação ou rejeição e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa das obras de urbanização.

A execução das obras deverá seguir o cronograma, sob pena de caducidade (art. 12, §1º da Lei 6.766/79).

Aprovado o projeto, o interessado deverá dar entrada no Registro de Imóveis em que se situe o loteamento ou desmembramento dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade de aprovação. Caso a área loteada esteja em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro deverá ser solicitado, inicialmente, perante aquela em que estiver localizada maior parte da área a ser loteada. Realizado o registro, o interessado solicitará, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais.

Denegado o registro em qualquer uma das circunscrições, serão comunicados os Cartórios responsáveis pelos registros anteriores, para efeito de cancelamento, exceto se o motivo do indeferimento proferido em um dos Cartórios não se estender à área situada sob competência de outro (art. 21, §4º da Lei 6.766/79), o que ocorre em virtude das diferentes regras aplicadas em cada um dos municípios, decorrente do Plano Diretor.

Os documentos necessários para requer o registro do loteamento e desmembramento encontram-se elencados no art. 18 da Lei 6.766/79:

> I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;
> II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;
> III - certidões negativas:
> a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 5 (cinco) anos;
> b) de ações cíveis relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
> c) da situação jurídica atualizada do imóvel; e
> d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos
> V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação, pelo Município ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;
> VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
> VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento. (BRASIL, 1979)

Estando a documentação em ordem, o Oficial do Registro de imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e publicará, por 3 (três) dias consecutivos, edital, o qual conterá resumo e pequeno desenho da área, podendo ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contado da data da última publicação (art. 19 da Lei 6.766/79).

Sob esse prisma, a Lei Estadual nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

Assim, publicado o edital, o Oficial deverá dar vista ao Ministério Público para manifestação no prazo de 30 (trinta) dias. Após, concederá o mesmo prazo para a parte (contraditório) e, posteriormente, 15 (quinze) dias ao Ministério Público (prazo preclusivo), nos termos do art. 19-A, *caput* e §1º, da Lei 17.492/18.

O Ministério Público deverá intervir também de acordo com o art. 19-A, §4º, I e II, da Lei 17.492/18:

> § 4° A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

> I – a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2°, da Lei federal n° 6.766, de 1979;
> II – quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento. (SANTA CATARINA, 2018)

Havendo impugnação de terceiros, o Oficial intimará o requerente e a Prefeitura Municipal ou Distrito Federal, possibilitando o contraditório no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Após, encaminhará o procedimento ao Juízo, que abrirá vista ao Ministério Público para manifestação no prazo de 5 (cinco) dias, decidindo de plano ou depois de instrução sumária.

3.1.2 Reurb

Segundo a Lei 13.465/17, a REURB é o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais destinada à incorporação dos núcleos urbanos, núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados, cujas diferenças estão descritas nos termos do art. 11, incisos I, II e III, da Lei 13.465/17:

> I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
> II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
> III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

A regularização de núcleos urbanos informais pode ocorrer por meio de REURB-S (interesse social e núcleos urbanos compostos por população de baixa renda, com máximo de cinco salários mínimos), REURB-E (regularização fundiária de interesse específico) e REURB-inominada (hipóteses do art. 69 da Lei nº 13.465/17), as quais só podem ser solicitadas por seus legitimados, quais sejam: a União, os Estados, o Distrito Federal, os

Municípios, os beneficiários individuais ou coletivos, os proprietários, as Defensorias Públicas e o Ministério Público.

Neste contexto, o Município é o maior interessado no respectivo procedimento, visto ser o responsável pela regularização fundiária urbana (planejamento e a gestão da ocupação urbana), ainda que de forma subsidiária, pois os núcleos urbanos já se encontram consolidados.

O art. 10 da Lei 13.465/17 elenca os objetivos da REURB:

> I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
> II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
> III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
> IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
> V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
> VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
> VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
> VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
> IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
> X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
> XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
> XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Quanto ao procedimento, após efetuado o requerimento pelos legitimados, deve ser feita a delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado, a realização de pesquisas cartorárias, bem como a elaboração de planta de sobreposição, momento em que o Município classifica a modalidade de REURB a ser utilizada ou indefere o requerimento no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Decorrendo o prazo *"in albis"*, *a* classificação da REURB será aquela apontada pelo requerente (§2º e §3º da Lei nº 13.465/17).

Definida a titularidade dos imóveis inseridos total ou parcialmente no núcleo a ser regularizado, o Município notifica os titulares (dono), confrontantes e terceiros interessados (ex: alienantes, credor fiduciário), inclusive os responsáveis pela implantação do núcleo, que

terão prazo de 30 (trinta) dias para apresentar impugnação, a contar da data do recebimento, sendo o silêncio interpretado como concordância da REURB.

Caso os confrontantes não sejam encontrados, será feita a sua notificação por edital.

Posteriormente, será elaborado levantamento topográfico planialtimétrico cadastral georreferenciado e estudo ambiental.

Acerca do estudo técnico ambiental, a Cartilha emitida sobre a REURB esclarece que:

> O estudo técnico ambiental, na REURB-S, deve conter:
> • Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
> • Especificação dos sistemas de saneamento básico;
> • Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
> • Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
> • Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
> • Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
> • Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.
>
> Por seu turno, na REURB-E, é necessário garantir que este estudo abordeos seguintes conteúdos:
> • A caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
> • A identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
> • A especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, bem como de outros serviços e equipamentos públicos instalados;
> • A identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
> • A especificação da ocupação consolidada existente na área;
> • A identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
> • A indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
> • A avaliação dos riscos ambientais;
> • A comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
> • A demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber.

Desse modo, necessário elaborar proposta de soluções (projeto urbanístico), objetivando a compensação ambiental e, dependendo da gravidade (área de risco), o reassentamento dos ocupantes, em conjunto com o cronograma físico da implantação das obras a serem executadas, acompanhado do termo de compromisso quanto à execução deste cronograma.

A aprovação da REURB importa na emissão da CRF (Certidão de Regularização Fundiária). De posse do Projeto de Regularização Fundiária aprovada e da CRF, resta sua apresentação junto ao Cartório do Registro de Imóveis para a etapa de registro.

Recebida a certidão e os demais documentos, o Oficial fará a prenotação e autuação, instaurando o procedimento em até 10 (dez) dias úteis. Caso exista alguma desconformidade com a legislação vigente, o registro será recusado de forma fundamentada, para que a parte requerente possa sanar as falhas apontadas (qualificação negativa). Não sendo identificadas exigências ou impedimentos, será realizado o registro.

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Em um contexto histórico, denota-se que a Constituição Federal de 1934 conferia maior proteção aos interesses sociais e coletivos, na medida em que vedava o exercício do direito de propriedade que lhe fosse contrário (art. 113, item 17 da CF/34). Diante de tal postura, inicia-se um novo conceito, conforme ensina Toshio Mukai, 2008:

> Entre nós a Constituição Federal de 1934 introduziu o conceito de função social da propriedade, herdada da Constituição de Weimar de 1919. Passa, assim, o exercício do direito de propriedade a ser restringido pelo interesse social da coletividade, devendo adequar-se às relações de vizinhança impostas pelo direito civil e ao interesse social concretizado nas limitações urbanísticas à propriedade particular.

A Constituição de 1946 foi ainda mais categórica, pois condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social (art. 147 da CF/46).

Sob esse prisma, a Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 17.10.1969, trouxe a função social de forma expressa, como princípio da ordem econômica e social (art., 160, III, da Emenda n. 1, de 17.10.1969).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, não considera a função social apenas um alicerce de ordem econômica (art. 170, II e III da CF/98), enfatizando a utilidade que o bem

possui para o proprietário, mas também um direito fundamental, nos termos do art. 5º, XXIII, da CF/88:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (Brasil, 1988)
> [...]

Explica Tepedino e Monteiro:

> Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 disciplinam a utilização da propriedade urbana no âmbito bem mais amplo da política territorial das cidades. Na mesma linha, os artigos 184 e 185 regulam a propriedade rural no capítulo dedicado à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Ali estão previstas diversas disciplinas da propriedade, de acordo com sua potencialidade econômica e levando-se em conta sua destinação. Assim, por exemplo, são postas a salvo da desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade, quando o titular não possuir outra (art. 185, I, da CF/88), bem como a propriedade produtiva (art. 185, II, da CF/88); veda-se a penhora por débitos da pequena propriedade familiar rural por débitos derivados da atividade produtiva; e autoriza-se a criação de meios específicos de financiamento para o desenvolvimento da propriedade familiar (art. 5º, XXVI).

O direito de propriedade (art. 5º, XXII) não é absoluto e deve atender a sua função social (art. 5º, XXIII), a qual é requisito subjetivo da usucapião extrajudicial urbana e rural.

Nesse sentido, com relação à propriedade urbana, o cumprimento da função social encontra-se intimamente ligado à observância das exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, visando garantir princípios gerais da tutela da pessoa, do trabalho e da dignidade humana, tendo em vista que a regularidade urbanística afeta o aspecto funcional da propriedade, diante da incapacidade de exercê-la de forma plena.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2021) prevê:

> 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: [...]
> XII- proteção preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; [...]

As normas urbanísticas e ambientais são necessárias e devem ser obedecidas, para que a interferência humana e o desenvolvimento econômico ocorram de forma harmônica para a manutenção e preservação ambiental, conforme leciona Catram, 2023, evitando desta forma a favelização, crescimento urbano desordenado, poluição visual, pessoas doentes, terrenos sem acesso/rua, cidades sem infraestrutura básica e pessoas sem condições dignas de

moradia (ex: ter acesso a água, luz, construção aprovada e cadastro imobiliário junto à Prefeitura).

O art. 182, §§1º, 2º e 3º, da Constituição Federal de 1988 dispõe:

> 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.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL, 1998)

Deste modo, viabilizou-se ao Poder Público Municipal que exigisse do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; até mesmo desapropriação (art. 182, §4º, I, II, III, da CF/88).

O art. 186, incisos I, II, III, IV, da Constituição Federal discorre acerca dos requisitos a serem preenchidos pela propriedade rural, quais sejam:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1998)

Portanto, a propriedade só deveria ser concedida àqueles que além dos aspectos objetivos (explicados no tópico Modalidades de Usucapião) preenchessem os aspectos subjetivos, pois só assim a situação proprietária será merecedora de tutela.

4 O PAPEL DO OFICIAL REGISTRADOR E O INTERESSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O presente capítulo visa fazer uma análise acerca do papel do Oficial Registrador que possui a ciência de que o imóvel usucapiendo encontra-se inserido em parcelamento irregular, seja através da visualização da planta, memorial descritivo ou até mesmo informação do Município.

Não obstante, importante mencionar a diferença entre o loteamento irregular e clandestino. O loteamento irregular é aprovado pelo Município, mas não é registrado perante o Oficial de Registro de Imóveis, visto que não possui as obras de infraestrutura básica, enquanto o loteamento clandestino, apesar de igualmente não ser levado a registro, também não possui a aprovação do Município.

Atualmente, não existe legislação que determine a comunicação do Oficial ao Ministério Público acerca de tais ocorrências. Porém, imprescindível suscitação de dúvidas nestes casos, uma vez que o Ministério Público possui legitimidade para atuar em casos envolvendo parcelamento do solo, instaurando ação civil pública, responsabilizando o parcelador pela regularização do loteamento ou desmembramento.

O conhecimento prematuro por parte do *Parquet* de tal prática evita a comercialização de tais lotes, bem como a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos.

4.1 O PAPEL DO OFICIAL REGISTRADOR

O Oficial Registrador possui atividade de serviço público, mas sua gestão é particular, ou seja, por delegação através de concurso público de provas e títulos. A delegação é atribuída pelo Poder Executivo ao particular e o responsável pela sua supervisão é o Poder Judiciário.

Segundo Veloso, 2017 as atividades do Oficial Registrador:

> Destinam-se a prestar atendimento ao público no fornecimento de produtos e serviços que lhes garantam cidadania, tranquilidade, segurança, equidade e garantia ou de que o negócio jurídico entabulado é firme e valioso ou terá direito a, com o documento emitido pelo Serviço Notarial ou Registral, buscar apoio do Poder Judiciário. E terá direito de, conforme o caso, exigir a realização da obrigação de fazer ou de não fazer, exigir ressarcimento, exigir complemento da prestação parcialmente prestada, cancelar o que se contratou, cancelar o que se assinou ou outras prestações jurisdicionais.

Na usucapião extrajudicial, o Oficial de Registro de Imóveis possui papel importante, pois é o responsável pela análise da comprovação da posse, bem como das causas que ensejariam em uma possível rejeição.

Nesse viés, observa-se, na prática, que em terras oriundas de parcelamento irregular e clandestino sujeito a usucapião não é feita uma análise criteriosa e rigorosa, tendo em vista o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça a respeito de a propriedade adquirida pela usucapião possuir caráter originário.

O Oficial de Registro de Imóveis adquire o conhecimento de que o imóvel pertence a um parcelamento irregular e clandestino no momento em que apresentado o memorial descritivo, a planta, as fotografias do imóvel na ata notarial de constatação da posse e certidão de confrontação emitida pela Prefeitura.

Ademais, em alguns casos, quando cientificado o Município, o mesmo apresenta ressalva informando que a área se trata de um parcelamento irregular ou clandestino.

A garantia de segurança jurídica inexiste nestes casos, pois, posteriormente, podem ser alvo inclusive de ação civil pública, sendo o proprietário litisconsorte.

A usucapião deve ser sempre a última medida a ser tomada, de modo que existindo qualquer outro tipo de procedimento o mesmo deverá ser indeferido.

Em contrapartida, referente a esta questão o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Estado de Santa Catarina, publicado em 31/10/2023, admitiu em seu art. 1.333, §1º, V, que se considera justificado o óbice à correta escrituração a declaração prestada pelo requerente de que o imóvel usucapiendo está inserido em loteamento irregular ou clandestino, o que parece um erro a depender do caso, por tratar-se de procedimento diverso para a regularização.

Destarte, o parcelamento do solo deve ser regularizado através do loteamento ou desmembramento, procedimentos que exigem a manifestação do Ministério Público, por ser parte legitima, evitando problemas ambientais e urbanísticos futuros.

Portanto, a legislação vigente não obriga a comunicação do Oficial ao Ministério Público para instauração de ação civil pública e o mesmo só tem conhecimento da usucapião em tal área se acompanhar os editais de terceiros, eventualmente interessados, publicados pelo Registro de Imóveis.

4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO**Erro! Indicador não definido.**

O Ministério Público pode agir quando requisitado ou por iniciativa própria quando houver ameaça aos interesses da sociedade.

Desse modo, o *Parquet* é parte legitimada para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127 e 129, I e II da CF).

O advogado especializado em questões fundiárias, Reis, aduz:

> Os direitos em risco nos loteamentos irregulares têm como sujeitos não só os adquirentes ou o Poder Público, mas toda a coletividade em maior ou menor grau. Pois assim como o dano ambiental em sentido estrito irradia seus efeitos para longe das causas, o dano urbanístico tem efeitos imediatos e mediatos no espaço, afetando o ambiente urbano em aspectos vários, paisagísticos, de sobrecarga, de infraestrutura, de poluição , saneamento e outros mais, diluídos na cidade. Ou seja, trata-se de direitos e interesses difusos, pois o prejuízo é coletivo e de difícil divisibilidade e as pessoas afetadas são ligadas por uma situação fática (morar ou trabalhar na mesma cidade, por exemplo).

O parcelamento irregular de solo acomete a ordem urbanística, pois na maioria das vezes não se encontra de acordo com o Estatuto da Cidade e o meio ambiente, sendo o Ministério Público parte legitima para propor ação civil pública.

A doutrina explica Viegas, 2015, p. 776:

> "constituindo o loteamento meio de urbanização, a sua correta execução não interessa apenas aos adquirentes dos lotes, mas a toda coletividade em vista dos padrões de desenvolvimento urbano do município, uma vez que tais interesses se caracterizam como difusos. é o patrimônio de uma coletividade que está sendo agredido de maneira ilegal."

Outrossim, a jurisprudência é pacifica com o entendimento:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA. 1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública para pleitear nulidade de contratos imobiliários relativos a loteamento irregular. 2. **No campo de loteamentos clandestinos ou irregulares, o Ministério Público é duplamente legitimado, tanto pela presença de interesse difuso (= tutela da ordem urbanística e/ou do meio ambiente), como de interesses individuais homogêneos (= compradores prejudicados pelo negócio jurídico ilícito e impossibilidade do objeto).** Assim sendo, em nada prejudica ou afasta a legitimação do Parquet o fato de que alguns consumidores, mesmo lesados, prefiram manter-se na posse do lote irregular. 3. Recurso Especial provido. (Brasil, 2009, REsp 897.141/DF)

> PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MATÉRIA AMBIENTAL E URBANÍSTICA. LOTEAMENTO IRREGULAR POR AUSÊNCIA DE LICENÇA E ENCONTRAR-SE SOBRE DUNAS.

> INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 2. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão que, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo. Incidência da Súmula 211/STJ. **3. O Ministério Público tem legitimidade para propor Ação Civil Pública para a defesa do meio ambiente e da ordem urbanística.** 4. Loteamento sem registro e projetado sobre dunas, o que caracteriza violação frontal da legislação urbanística e ambiental. 5. Irrelevância da apuração do número exato de consumidores lesados, pois a legitimidade do Ministério Público, na hipótese dos autos, estabelece-se na linha de frente, por ofensa a genuínos interesses difusos (ordem urbanística e ordem ambiental). **6. Na análise da legitimação para agir do Ministério Público no campo da Ação Civil Pública, descabe a utilização de critério estritamente aritmético. Nem sempre o Parquet atua apenas em razão do número de sujeitos vulnerados pela conduta do agente, mas, ao contrário, intervém por conta da natureza do bem jurídico tutelado e ameaçado.** 7. Por afrontar a Súmula 7, é vedado ao STJ, na instância extraordinária, emitir juízo de valor sobre a legitimação para agir do Ministério Público com calculadora na mão, contando o número de contratos e de vítimas, sobretudo se tal exercício não foi encetado pelas instâncias de origem. 8. O pedido de indenização de eventuais consumidores lesados, em número incerto, é consectário-reflexo do reconhecimento da ilegalidade do empreendimento e da impossibilidade de construção no local. 9. Ausência de prequestionamento, mesmo que implícito, de dispositivos que alegadamente teriam sido violados pelo juiz de primeira instância, que deferiu a liminar requerida pelo Ministério Público, posteriormente confirmada pelo Tribunal a quo. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 10. Mesmo que tivesse havido prequestionamento, na modalidade de ilícito em questão (parcelamento do solo urbano), não incide a prescrição, pois se trata de infrações omissivas de caráter permanente, o que equivale a dizer que, pelo menos no âmbito cível-administrativo, a ilegalidade do loteamento renova-se a cada instante. 11. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo aos recorrentes demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem se caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c", do art. 105, III, da Constituição Federal. 12. Agravo Regimental não provido. (Brasil, 2009, AgRg no Ag 928.652/RS)

Ainda, com relação aos compradores de lotes em parcelamento irregular, em que pese considerado um direito individual homogêneo disponível (decorrem de um único fato gerador [parcelamento] e atinge as pessoas individualmente e da mesma forma, ex: cancelamento de um loteamento em que os lotes já foram vendidos) o Ministério Público também poderá ser parte, nos termos do art. 81, parágrafo único e inciso III do Código de Defesa do Consumidor.

Há jurisprudência nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. AQUISIÇÃO DE LOTES IRREGULARES. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO EM PROL DOS ADQUIRENTES FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. O Ministério Público possui legitimidade para, no

> âmbito de ação civil pública em que se discute a execução de parcelamento de solo urbano com alienação de lotes sem aprovação de órgãos públicos competentes, formular pedido de indenização em prol daqueles que adquiriram os lotes irregulares. E isso por três motivos principais. 2. Em primeiro lugar, porque os arts. 1º, inc. VI, e 5º, inc. I, da Lei n. 7.347/85 lhe conferem tal prerrogativa. 3. Em segundo lugar porque, ainda que os direitos em discussão, no que tange ao pedido de indenização, sejam individuais homogêneos, a verdade é que tais direitos, no caso, transbordam o caráter puramente patrimonial, na medida que estão em jogo a moradia, a saúde e o saneamento básico dos adquirentes e, além disso, valores estéticos, ambientais e paisagísticos - para dizer o mínimo - do Município (art. 1º, inc. IV, da Lei n. 7.347/85). Aplicação, com adaptações, do decido por esta Corte Superior na IF 92/MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Corte Especial, j. 5.8.2009. 4. Em terceiro e último lugar, porque os adquirentes, na espécie, revestem-se da qualidade de consumidor - arts. 81, p. ún., inc. III, e 82, inc. I, do CDC. 5. Recurso especial provido. (BRASIL, 2009, REsp 743.678/SP).

No caso de interesses individuais homogêneos, os donos dos lotes devem integrar a lide como litisconsortes, respeitado o princípio do contraditório e do devido processo legal, sob pena de nulidade, podendo também manejar suas ações individuais visando uma indenização.

Como bem destacado pelo Ministro Luiz Fux em seu voto no STJ: *"o regime da coisa julgada nas ações difusas não dispensa a formação do litisconsórcio necessário quando o capítulo da decisão atinge diretamente a esfera individual. Isto porque consagra a Constituição que ninguém deve ser privado de seus bens sem a obediência ao princípio do devido processo legal"*.

Determinado o cancelamento do parcelamento, o art. 214, §5º, da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) diz que: *"a nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião de imóvel"*.

Em vista disso, o art. 1.203 do Código Civil dispõe: *"Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida"*, ou seja, havendo soma da posse a mesma adquire de forma automática os vícios do possuidor anterior.

Portanto, a posse do usucapiente não seria de boa-fé, inclusive quem compra estes terrenos, geralmente, tem ciência de que se trata de um parcelamento irregular e clandestino, visto que o preço do imóvel não condiz com o do mercado imobiliário. Ademais, não é possível efetuar a ligação de energia elétrica, uma vez que nem sempre há vias de circulação em perfeito estado e iluminação pública.

O art. 1.201 do Código Civil complementa: *"É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa*". Ou seja, o vício, a burla ao

procedimento adequado nestes procedimentos seria sanada se o usucapiente exercesse a função social da propriedade e já tivesse o tempo necessário de posse sem que fosse necessário somar a do parcelador.

Destarte, o Ministério Público pode ter interesse nos casos de parcelamento irregular do solo objeto de usucapião, devido ao seu papel de defesa da ordem jurídica e interesses sociais e individuais, além de obter um conhecimento prévio.

Quando se trata de usucapião decorrente de parcelamento irregular do solo, o Ministério Público pode intervir para garantir que o processo esteja em conformidade com a lei, especialmente se houver questões relacionadas à regularização fundiária, impacto ambiental, segurança pública ou direitos sociais.

5 CONCLUSÃO

O alto custo da regularização de parcelamento irregular do solo, através do loteamento e desmembramento, fez com que se encontrasse um *"jeitinho"* de efetuá-la, através da usucapião extrajudicial.

A usucapião extrajudicial é a posse exclusiva (direito de usar e gozar), com *animus domini*, prolongada no tempo (a depender da espécie), independentemente de título e boa-fé, tendo em vista a função social da propriedade.

A teoria da posse adotada pelo Código Civil adota a teoria objetiva de Ihering (art. 1.196 do CC), porém, visível a influência da teoria subjetiva de Savigny (arts. 1.238 e 1.242 do CC).

Ainda, diante dos problemas de distribuição de terras é necessário pensar na posse também sob a perspectiva da teoria sociológica, ou seja, a posse voltada à função social. Sob esse prisma, os imóveis oriundos de parcelamento irregular do solo carecem de infraestrutura básica, visto que não atendem às exigências legais.

O parcelamento irregular do solo, embora aprovado pelo poder público municipal, não é registrado no Cartório de Registro de Imóveis, visto que não são executadas as obras de infraestrutura básica. Desse modo, o reconhecimento da propriedade acarreta um crescimento urbano desordenado, resultado da falta de planejamento, causando impactos significativos à sociedade e ao usucapiente que possui seus direitos constitucionais violados, uma vez que não consegue exercer a função social da propriedade de forma plena.

Atualmente o Superior Tribunal de Justiça entende de maneira diversa, uma vez que atendidos os requisitos deve ser reconhecida a usucapião extrajudicial.

Todavia, necessária uma análise sob a óptica da propriedade derivada, em virtude de contrato de compra e venda e a soma da posse com loteador, mantendo assim as mesmas características e vícios, não se mostrando a via administrativa adequada para tal análise.

Em contrapartida, a usucapião não impede a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, bem como não atesta a regularidade urbanística do imóvel usucapiendo, o que pode ser feito posteriormente.

Destarte, inexistem dúvidas quanto à gravidade e consequências da realização de parcelamento irregulares, que inclusive são fruto de ação civil pública instaurada por parte do Ministério Público.

Portanto, a aluna conclui com o presente trabalho que, na prática, não é feita uma análise sobre a aquisição originária e derivada da propriedade com relação a parcelamentos irregulares do solo por parte dos Oficiais Registradores, bem como que a via administrativa não seria a adequada, uma vez que necessário uma análise pormenorizada da boa-fé do usucapiente, vícios da posse e função social da propriedade. O Ministério Público possui interesse nos casos de parcelamento irregular do solo, sendo inclusive parte legítima para combater tal prática.

Na usucapião extrajudicial oriunda de parcelamento irregular do solo, deveria ser aberto vista ao Ministério Público para adquirir ciência, podendo ingressar com ação civil pública, momento em que poderá intervir para garantir que o processo esteja de acordo com a lei, especialmente se houver questões relacionadas à regularização fundiária, impacto ambiental e urbanístico, podendo inclusive ser o procedimento indeferido posteriormente, conforme é feito nos casos de parcelamento e desmembramento quando não atendida as exigências feitas pelo Ministério Público.

Vale ressaltar, que o direito coletivo sempre prevalecerá ao individual.

REFERÊNCIAS

BRASIL, AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2008, DJe 13/11/2009

BRASIL, **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.**
Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: L9785 (planalto.gov.br). Acesso em: 10 de out de 2023.

BRASIL, **REsp 743.678/SP**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 28/09/2009

BRASIL, **REsp 897.141/DF**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 13/11/2009

BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição **da República Federativa do Brasil de 1998.** Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: 10 out de 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: L10406compilada (planalto.gov.br). Acesso em: 01 de nov de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de

dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: L13465 (planalto.gov.br). Acesso em: 25 de out de 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: L6.015compilada (planalto.gov.br). Acesso em: 01 de nov de 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: L6766 (planalto.gov.br). Acesso em: 01 de nov de 2023.

GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. ***Novo curso de direito civil: direitos reais. v.5***. [S.l.]: Editora Saraiva, 2023.*E-book: acesso restrito*. Acesso em: 25 set. 2023.

GOMES, Orlando, Direitos Reais. 20 ed., Forense: São Paulo, 2010, p. 183.

*GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20. ed., Forense: São Paulo, 2010, p. 186.*

GONÇALVES, Carlos Roberto – **Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas** – v.. 5/ Carlos Roberto Gonçalves – 17 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil: Direitos Reais. v.IV**. [S.l.]:Grupo GEN, 2022. *E-book: acesso restrito.* Acesso em: 20 set 2023.

*RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**, Vol. II, 5. ed., São Paulo, Saraiva, 2007, p. 815*

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. [S.l.]: Grupo GEN, 2021. *E-book: acesso restrito.* Acesso em: 25 set. 2023.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 5.

SANTA CATARINA, **Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: LEI Nº 17.492, DE 22 DE JANEIRO DE 2018 (alesc.sc.gov.br). Acesso em: 10 out de 2023.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça, **Apelação n. 0002712-79.2012.8.24.0104**, rel. Osmar Nunes Júnior, Sétima Câmara de Direito Civil, j. 21-09-2023).

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça, **Apelação n. 0300435-75.2016.8.24.0104**, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Silvio Dagoberto Orsatto, Primeira Câmara de Direito Civil, j. 26-10-2023).

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça, **Apelação n. 0301211-43.2016.8.24.0050**, rel. José Agenor de Aragão, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 13-07-2023).

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça, **Apelação n. 5000397-12.2020.8.24.0104**, rel. Silvio Dagoberto Orsatto, Primeira Câmara de Direito Civil, j. 21-09-2023.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça, **Apelação n. 5012123-07.2021.8.24.0020**, rel. Silvio Dagoberto Orsatto, Primeira Câmara de Direito Civil, j. 09-03-2023.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 10ª Cam. de Dir. priv, **Apel. n. 0220585-76.2006.8,26.0100**, rel. Des. SILVIA MARIA FACCHINA ESPOSITO MARTINEZ, j. 26.4.18, v. u.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil - Direitos Reais - Vol. 5** : Grupo GEN, 2021. E-book: acesso restrito. Acesso em: 20 out. 2022.

VENOSA, Sílvio de S. **Direito Civil: Direitos Reais. v.4**. [S.l.]: Grupo GEN, 2023. *E-book:* Acesso restrito. Acesso em: 25 set. 2023.

VIEGAS, João Francisco Moreira. Ação **Civil por dano urbanístico: questões controvertidas**, em Temas de Direito Urbanístico, v. 2, p. 61, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000 in MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 776)