

**USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA COMO INSTRUMENTO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS:** entre a
efetividade da função social da propriedade e a necessidade de políticas públicas de
urbanização

Stephany Barros ¹

Claudio Ferreira Pazini ²

RESUMO

O presente artigo analisa a usucapião especial coletiva como instrumento de regularização fundiária em assentamentos informais urbanos à luz dos princípios da função social da propriedade e do direito à moradia. O problema de pesquisa investiga se a regularização fundiária promovida pelo instituto é suficiente para concretizar o direito à moradia digna e o direito à cidade, ou se depende da atuação integrada do Poder Público por meio de políticas urbanísticas. A hipótese sustenta que a usucapião especial coletiva representa relevante avanço na segurança jurídica da posse, mas sua eficácia social mostra-se limitada quando desacompanhada de políticas públicas voltadas à urbanização, infraestrutura e integração socioespacial. A metodologia adotada é a pesquisa jurídica dogmático-normativa, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica de doutrina especializada, análise de legislação e exame de entendimentos jurisprudenciais. Os resultados demonstram que o instituto opera eficazmente dentro do seu campo de incidência, promovendo segurança jurídica e efetivação parcial do direito à moradia, mas que sua plena eficácia depende da conjugação com medidas urbanísticas previstas pelo próprio ordenamento jurídico, especialmente aquelas disciplinadas pelo Estatuto da Cidade. Conclui-se que regularização fundiária e regularização urbanística são fenômenos distintos, e que o Direito, isoladamente,

¹ Discente do curso de bacharelado em Direito da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: stephany.barros@ufu.br

² Docente do curso de bacharelado em Direito da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

não é capaz de suprir as deficiências de infraestrutura e serviços públicos que caracterizam os assentamentos informais brasileiros.

Palavras-chave: usucapião especial coletiva; regularização fundiária; função social da propriedade; direito à moradia; assentamentos informais.

ABSTRACT

This article analyzes collective special adverse possession as an instrument for land regularization in informal urban settlements, in light of the principles of the social function of property and the right to housing. The research problem investigates whether land regularization promoted by this legal institute is sufficient to ensure the right to adequate housing and the right to the city, or whether its effectiveness depends on integrated action by the Public Authorities through urban planning policies. The hypothesis maintains that collective special adverse possession represents a significant advance in providing legal certainty to possession; however, its social effectiveness is limited when it is not accompanied by public policies aimed at urbanization, infrastructure, and socio-spatial integration. The adopted methodology is dogmatic-normative legal research, with a qualitative approach, developed through a bibliographic review of specialized legal doctrine, analysis of legislation, and examination of relevant case law. The results demonstrate that the institute operates effectively within its scope of application, promoting legal certainty and partial realization of the right to housing, but that its full effectiveness depends on its coordination with urban planning measures provided for by the legal system, especially those established by the City Statute. It is concluded that land regularization and urban regularization are distinct phenomena, and that Law, by itself, is not capable of remedying the deficiencies in infrastructure and public services that characterize Brazilian informal settlements.

Keywords: collective special adverse possession; land regularization; social function of property; right to housing; informal settlements.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil carrega uma herança fundiária marcada pela concentração da terra e pela exclusão de grande parte da população do acesso formal à propriedade. Desde o período colonial, a ocupação do território foi estruturada a partir de mecanismos que privilegiaram determinados grupos sociais e dificultaram a incorporação jurídica dos mais pobres ao sistema formal de titularidade. Essa lógica, aprofundada pela Lei de Terras de 1850, produziu reflexos que ultrapassaram o espaço rural e alcançaram diretamente a formação das cidades brasileiras.

No contexto urbano, a exclusão fundiária manifesta-se de forma evidente nos assentamentos informais, nas favelas, nos loteamentos irregulares e em outras formas de ocupação coletiva do solo por populações de baixa renda. Esses espaços não surgem por acaso, mas como resultado de um processo histórico de urbanização desigual, no qual o mercado imobiliário formal se mostrou inacessível a parcela expressiva da população. A ausência de título, de registro imobiliário e de infraestrutura urbana adequada coloca esses moradores em situação de permanente insegurança jurídica e social.

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente a compreensão jurídica da propriedade ao condicioná-la ao cumprimento de sua função social. A propriedade deixou de ser concebida como direito absoluto e passou a ser interpretada à luz de sua finalidade constitucional, especialmente no espaço urbano, em que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Nessa mesma perspectiva, o direito à moradia, expressamente reconhecido como direito social, não se limita à existência de um abrigo físico, mas envolve segurança, dignidade, acesso a serviços públicos, infraestrutura e integração à cidade.

É nesse cenário que se insere a usucapião especial coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade. O instituto foi concebido como instrumento de regularização fundiária voltado a núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, permitindo que situações possessórias consolidadas sejam convertidas em propriedade juridicamente reconhecida. Sua importância está justamente em conferir proteção formal a grupos historicamente afastados do sistema registral e do mercado imobiliário formal.

A questão central que orienta este artigo consiste em saber se a regularização fundiária promovida pela usucapião especial coletiva é suficiente para concretizar o direito à moradia digna e a função social da propriedade, ou se sua efetividade depende da atuação complementar do Poder Público por meio de políticas urbanísticas. Parte-se da compreensão de que o instituto possui relevante eficácia jurídica, sobretudo por conferir segurança à posse coletiva e reconhecer a aquisição originária da propriedade. Todavia, sustenta-se que sua efetividade

social permanece limitada quando desacompanhada de políticas públicas voltadas à urbanização, infraestrutura, saneamento e integração socioespacial.

A pesquisa desenvolve-se por meio de abordagem qualitativa, com análise da legislação aplicável, da doutrina especializada e de entendimentos jurisprudenciais pertinentes, especialmente no que diz respeito à distinção entre regularização fundiária e regularização urbanística. Busca-se demonstrar que a usucapião especial coletiva é instrumento necessário, mas não suficiente, para a plena concretização da moradia digna, pois atua prioritariamente no plano jurídico-dominial, enquanto a superação da precariedade urbana exige atuação estatal planejada e contínua.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTRUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.1. A formação da estrutura fundiária brasileira

O direito de propriedade não é uma categoria jurídica estática. Ao longo da história brasileira, ele foi moldado por interesses econômicos, disputas políticas e transformações sociais que deixaram marcas profundas na estrutura fundiária do país. Compreender esse percurso é indispensável para situar a usucapião especial coletiva não como um instrumento isolado, mas como resposta jurídica a um problema historicamente construído: a exclusão sistemática de parcelas da população do acesso formal à terra urbana.

A concentração fundiária no Brasil tem raízes no período colonial. Após a extinção das capitanias hereditárias, as terras tornaram-se concessões da Coroa Portuguesa por meio do sistema de sesmarias, no qual eram destinadas a uma classe social latifundiária privilegiada que, posteriormente, passou a ser administrada pelos poderes locais com a cobrança de foros anuais e laudêmios, afastando os mais pobres da possibilidade de adquirir terras (Rodrigues; Ayoub, 2026, p. 4). Esse modelo consolidou, desde a origem, uma estrutura fundiária profundamente desigual, na qual o acesso à terra era determinado não pelo trabalho ou pela ocupação efetiva, mas pela condição social e pela relação com o poder político. Farias e Rosenvald observam que a posse tem sua origem historicamente vinculada ao poder de fato exercido sobre as coisas, decorrendo da necessidade humana de se apropriar de bens para garantir sua subsistência (2017, p. 60). No contexto brasileiro, essa necessidade converteu-se em instrumento de exclusão ao ser progressivamente subordinada à exigência do título formal.

Com o fim das sesmarias em 1822, o Brasil permaneceu sem legislação agrária até 1850, fato que acirrou as disputas pela terra e gerou conflitos de difícil resolução, em razão tanto da dificuldade de demonstrar a posse quanto da imparcialidade comprometida, uma vez que muitos dos grandes fazendeiros também exerciam a função de Juizes de Paz (Rodrigues; Ayoub, 2026, p. 4). Nesse vácuo normativo, a posse mansa, pacífica e produtiva constituía uma das principais vias materiais de acesso à terra para aqueles que não pertenciam à elite fundiária. Não se tratava, ainda, da usucapião urbana nos moldes posteriormente estruturados pelo direito civil e urbanístico, mas de uma forma de reconhecimento fático da ocupação, posteriormente restringida pela Lei de Terras de 1850 ao subordinar a aquisição das terras devolutas, como regra, ao título de compra.

A promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, veio encerrar esse período de incerteza, mas o fez de modo a aprofundar a exclusão. Em seu art. 1º, a lei determinou que ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra (Brasil, 1850, art. 1º). A terra foi assim transformada em mercadoria, passando a ser obtida exclusivamente mediante compra e venda ou por concessões estatais, o que fortaleceu o poder dos latifundiários e afastou definitivamente as camadas mais pobres da possibilidade de acesso ao solo (Rodrigues; Ayoub, 2026, p. 4). A lei também estabeleceu, em seus arts. 4º e 5º, um sistema de revalidação de sesmarias e legitimação de posses condicionado à comprovação de cultivo efetivo e morada habitual (Brasil, 1850, arts. 4º e 5º), o que beneficiou os grandes proprietários com estrutura produtiva consolidada e excluiu os posseiros menores, que raramente dispunham de instrumentos para formalizar sua ocupação.

Não por acaso, a Lei de Terras foi aprovada em meio ao crescimento dos ideais abolicionistas, dias após a Lei Eusébio de Queiroz, de modo que a restrição da aquisição de terras à compra e venda afastava principalmente a população negra, recém-liberta ou em vias de libertação, da possibilidade de acesso ao solo, consolidando uma das âncoras estruturais da desigualdade social brasileira (Rodrigues; Ayoub, 2026, p. 4). Diniz e Santiago reforçam esse diagnóstico ao apontar que o Código Civil de 1916 carregava forte influência do individualismo típico do século XIX e não continha qualquer dispositivo que condicionasse o direito de propriedade ao interesse coletivo (2023, p. 95), perpetuando, no plano civil, a lógica excludente herdada da ordem colonial.

A estrutura fundiária concentrada que emergiu desse processo colonial e imperial não ficou confinada ao meio rural. Com a industrialização e o intenso processo de urbanização do século XX, a população excluída do campo migrou para as cidades, onde encontrou um

mercado imobiliário igualmente inacessível. Inicialmente, os cortiços, habitações precárias criadas pela população de baixa renda, constituíram-se em áreas próximas aos centros das cidades, em razão do alto custo do transporte público e da maior disponibilidade de serviços e empregos. Com o tempo, houve um processo de realocação desse contingente populacional para áreas periféricas, verificando-se a formação das favelas, caracterizadas pela insalubridade, pela ausência de infraestrutura habitacional e de saneamento (Machado; Trentini, 2014, p. 193).

Nesse sentido, Farias e Rosenvald capturam a dimensão jurídica desse fenômeno ao observar que a sociedade brasileira gradualmente cedeu à lógica mercantil até o ponto em que nem todos os bens, incluindo o solo urbano, podem ser adequadamente avaliados ou distribuídos por essa racionalidade (2017, p. 74). A mercantilização estrutural da terra urbana produziu exatamente o padrão de exclusão habitacional que a usucapião especial coletiva foi chamada a enfrentar, pois a proliferação de favelas nas cidades brasileiras é expressão da natureza excludente do processo de urbanização e do padrão segregador que historicamente articulou legislação, planejamento urbano, mercado imobiliário e sociedade (Machado; Trentini, 2014, p. 193).

2.2 O direito de propriedade no constitucionalismo brasileiro

A trajetória constitucional do direito de propriedade no Brasil revela uma evolução gradual da concepção absolutista para uma perspectiva progressivamente social, diretamente relacionada ao agravamento dos problemas fundiários descritos na seção anterior. A Constituição Imperial de 1824 assegurava o direito de propriedade em toda a sua plenitude, alinhando-se ao modelo liberal então dominante, inspirado no Código Civil Napoleônico de 1804, que definia a propriedade como o direito de fruir e dispor das coisas da maneira mais absoluta (Machado; Trentini, 2014, p. 187). Nesse modelo, o interesse individual do proprietário prevalecia sobre qualquer consideração de ordem coletiva, e a exclusão fundiária era tratada como consequência natural do mercado, não como problema jurídico a ser enfrentado pelo Estado.

A Constituição de 1891, de cunho liberal-republicano, manteve essa concepção, garantindo o direito de propriedade sem qualquer condicionamento social. Nenhuma das duas cartas oitocentistas oferecia ao ordenamento jurídico instrumentos para questionar a concentração fundiária ou proteger o posseiro que, sem título formal, conferia uso efetivo à terra. A virada começou a esboçar-se com a Constituição de 1934, pioneira ao condicionar o

exercício do direito de propriedade ao interesse social, inaugurando no constitucionalismo brasileiro a perspectiva de que a propriedade não poderia ser exercida de forma alheia às necessidades da coletividade (Machado; Trentini, 2014, p. 188). Diniz e Santiago registram a progressão desse processo ao destacar que a Carta de 1934 foi a primeira a vincular a propriedade ao interesse social, que a de 1946 avançou ao prever a expropriação como sanção pelo descumprimento desse interesse, e que foi somente a partir da Constituição de 1967 que as leis fundamentais brasileiras passaram a empregar expressamente a terminologia “função social da propriedade” (2023, p. 95). Essa mudança não foi acidental: refletia o contexto de intensificação da urbanização e do consequente agravamento dos problemas habitacionais, que tornavam insustentável a manutenção de uma concepção absolutista de propriedade em um país marcado por profunda desigualdade fundiária.

A consolidação definitiva do princípio ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que o consagrou em posição de centralidade no ordenamento jurídico. O art. 5º, XXIII determina que a propriedade atenderá a sua função social; o art. 170, III eleva esse princípio à condição de fundamento da ordem econômica; e o art. 182 estende o comando ao espaço urbano, condicionando o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A Constituição Federal de 1988 representou, portanto, uma ruptura estrutural com a tradição liberal-individualista que havia alimentado, ao longo de séculos, a concentração fundiária e a exclusão das camadas mais pobres do acesso formal à terra. A preponderância do interesse público sobre o privado passou a se manifestar em todos os setores do direito, de modo que o direito de propriedade deixou de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado para se transformar em um direito de finalidade social (Gonçalves, 2019, p. 152). Farias e Rosenvald sintetizam esse movimento ao afirmar que toda relação patrimonial deve ser compatibilizada com sua função social, impondo ao titular do direito real a missão de satisfazer o seu interesse, sem sacrificar o interesse coletivo (2017, p. 35).

2.3 A função social da propriedade

O fundamento doutrinário da função social da propriedade tem longa tradição no pensamento jurídico ocidental. Conforme observa Gonçalves, o princípio teria sido formulado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit, para quem a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza,

implicando a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social, de modo que a propriedade não é um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que deve modelar-se sobre as necessidades sociais às quais deve responder (2019, p. 152). Em contraposição, Georges Ripert sustentava que a função social da propriedade apenas limitava o seu uso, sem alterar sua natureza subjetiva individual. Machado e Trentini sintetizam esse debate ao apontar que a função social da propriedade não pode ser compreendida de modo absoluto e implacável ao ponto de redundar na própria destruição do instituto, devendo servir de diretriz para que as previsões constitucionais se realizem de modo a assegurar tanto o interesse individual quanto o coletivo (2014, p. 190).

No ordenamento brasileiro vigente, a função social da propriedade opera em dois planos complementares. No plano constitucional, os arts. 5º, XXIII, 170, III e 182 da Constituição Federal de 1988 impõem ao proprietário o dever de conferir ao bem uma destinação condizente com os objetivos da coletividade, de tal forma que o exercício inerte ou desvirtuado da propriedade configura abuso de direito (Machado; Trentini, 2014, p. 188). No plano infraconstitucional, o art. 1.228, § 1º do Código Civil de 2002 determina que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. Diniz e Santiago sublinham que de nada adianta proclamar a função social de um instituto se esse princípio permanece como letra morta no texto constitucional, pois ele deve transformar-se em instrumento de ação no plano da lei civil (2023, p. 95). O § 4º do mesmo dispositivo codificado prevê a denominada posse-trabalho, hipótese em que o proprietário pode ser privado da coisa quando o imóvel reivindicado consistir em extensa área, possuída ininterruptamente e de boa-fé por considerável número de pessoas que nela houverem realizado obras ou serviços de interesse social e econômico relevante, tratando-se de inovação de elevado alcance inspirada no sentido social do direito de propriedade (Gonçalves, 2019, p. 152).

A função social da propriedade não atua isoladamente, pois a ela se vincula, de forma indissociável, a função social da posse. Farias e Rosenvald identificam na função social da posse uma abordagem diferenciada e mais incisiva do que a da propriedade: enquanto esta sanciona a conduta antissocial do proprietário inerte, aquela vai além ao estimular ativamente o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana (2017, p. 76). Nessa perspectiva, o acesso à posse assume papel redistributivo, funcionando como instrumento de redução de desigualdades sociais e de promoção da justiça distributiva, o que o conecta diretamente aos objetivos fundamentais da República inscritos no art. 3º da Constituição Federal (Farias; Rosenvald, 2017, p. 76).

Machado e Trentini esclarecem que a função social da posse situa-se em plano distinto da função social da propriedade, sendo mais evidente naquela do que nesta, já que a propriedade, mesmo sem uso, pode se manter como tal (2014, p. 190).

Essa distinção tem implicações diretas para a compreensão do instituto da usucapião e, em particular, da usucapião especial coletiva. Enquanto o proprietário negligente mantém formalmente seu direito sem cumprir qualquer destinação social, o possuidor que confere uso efetivo ao bem, especialmente para fins de moradia, realiza na prática aquilo que a Constituição exige do proprietário. O fundamento da usucapião está, assim, assentado no princípio da utilidade social e na conveniência de conferir segurança e estabilidade às situações possessórias que já atendem às finalidades constitucionalmente impostas ao direito de propriedade (Gonçalves, 2019, p. 152). Por essa razão, Machado e Trentini afirmam que a função social da propriedade e da posse são os fundamentos que embasam a regularização fundiária das áreas faveladas, dando especial atenção ao instrumento da usucapião coletiva, uma vez que essa ferramenta permite o resguardo do direito fundamental à moradia, elencado no texto constitucional de 1988 (2014, p. 192).

A dimensão existencial da posse, ressaltada por Diniz e Santiago, aprofunda ainda mais esse argumento. Para as autoras, o mínimo existencial constitucionalmente assegurado abarca a moradia, a saúde e a segurança, direitos que se mostram diretamente ligados ao instituto da posse (2023, p. 95). Nessa perspectiva, o mau exercício da posse e da propriedade, quando desvinculados de sua função social e solidária, pode frustrar os projetos de vida do possuidor e gerar danos existenciais que comprometem sua capacidade de usufruir de uma moradia digna (Diniz; Santiago, 2023, p. 95). A posse deixa de ser, portanto, um fenômeno meramente patrimonial para se tornar o substrato fático do exercício de direitos fundamentais: é pelo acesso à posse que o indivíduo obtém as condições materiais indispensáveis à construção de uma existência digna. Essa compreensão ampliada confere à usucapião especial coletiva um papel que transcende a simples regularização dominial, situando-a como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana no plano das relações reais.

2.4 O direito fundamental à moradia

O direito à moradia integra o núcleo dos direitos sociais constitucionalmente assegurados e representa dimensão essencial da dignidade da pessoa humana. Embora o princípio da dignidade da pessoa humana já constasse do art. 1º da Constituição Federal de 1988

como fundamento do Estado Democrático de Direito, foi apenas com a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o direito à moradia foi expressamente incluído no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º (Quintanilha; Teza; Corrêa, 2025, p. 3). Farias e Rosenvald identificam o fundamento constitucional dessa proteção ao afirmar que “tutela-se a posse como direito especial, pela própria relevância do direito de possuir, em atenção à superior previsão constitucional do direito social primário à moradia (art. 6º da CF — EC nº 26/01), e o acesso aos bens vitais mínimos hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, III, da CF)” (2017, p. 74). Essa positivação reforçou o compromisso do Estado em assegurar políticas públicas voltadas à habitação, buscando combater a exclusão e promover a igualdade material. Contudo, a distância entre o texto constitucional e a realidade social permanece um desafio histórico: o processo de urbanização do país ocorreu de forma desigual e excludente, resultando em graves problemas habitacionais, especialmente nas grandes cidades, onde o déficit de moradias adequadas evidencia a persistência da exclusão fundiária (Quintanilha; Teza; Corrêa, 2025, p. 2).

A moradia não pode ser compreendida em sentido restritivo. Quintanilha, Teza e Corrêa sustentam que o direito à moradia deve ser entendido para além da proteção de um espaço físico, alcançando o direito de viver com segurança, paz e dignidade em um contexto social que viabilize o acesso a serviços urbanos essenciais como saúde, educação, lazer e saneamento básico (Quintanilha; Teza; Corrêa, 2025, p. 3). Moradia digna, nessa perspectiva ampliada, pressupõe a integração do espaço habitado ao tecido urbano como um todo, o que a distingue radicalmente da simples garantia de abrigo. Diniz e Santiago aprofundam essa dimensão ao assinalar que “o mínimo existencial pode ser entendido a partir dos preceitos que a própria Constituição Federal estabelece como direitos fundamentais, em seus arts. 5º e 6º, como, por exemplo, a moradia, a saúde e a segurança, os quais se mostram diretamente ligados ao instituto da posse” (2023, p. 95). A posse, nesse sentido, deixa de ser fenômeno meramente patrimonial e passa a funcionar como condição de acesso ao mínimo existencial constitucionalmente garantido.

Farias e Rosenvald reforçam esse raciocínio ao destacar que na função social da posse o possuidor busca o acesso aos bens que assegurem a si e a sua família o passaporte ao mínimo essencial (2017, p. 76), o que evidencia que a tutela possessória, nesses casos, é um veículo de efetivação de direitos fundamentais. Diniz e Santiago, por sua vez, alertam que o mau exercício da posse e da propriedade, quando desvinculados de sua função social e solidária, pode repercutir negativamente sobre a existência da pessoa, impedindo-a de usufruir de uma moradia

digna e frustrando seus projetos de vida (2023, p. 95). A efetividade do direito à moradia exige, portanto, uma abordagem integrada entre as dimensões jurídica, social e urbanística, razão pela qual o Estado possui papel central na sua concretização, devendo promover políticas públicas de habitação, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários (Quintanilha; Teza; Corrêa, 2025, p. 4).

Apesar dos avanços legislativos, o déficit habitacional e a precariedade das habitações persistem, sobretudo nas periferias urbanas, onde a ineficácia de políticas públicas e a especulação imobiliária agravam a exclusão social (Quintanilha; Teza; Corrêa, 2025, p. 5). É nesse contexto que o ordenamento jurídico desenvolveu instrumentos específicos de regularização fundiária voltados às populações de baixa renda, entre os quais se destaca a usucapião especial coletiva, cujos fundamentos, requisitos e efeitos jurídicos serão examinados no capítulo seguinte.

3. A USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1. Regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro

A regularização fundiária urbana é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, Lei n. 11.977/2009, art. 46). Essa definição legal evidencia que regularizar constitui um processo amplo de transformação da realidade urbana informal em realidade juridicamente reconhecida e socialmente integrada, e não a simples concessão de um documento ao morador. Nesse sentido, Farias, Rosenvald e Braga Netto esclarecem que a regularização fundiária vai muito além de conceder um título ao possuidor (2019, p. 1447-1448), sendo necessário compreendê-la como intervenção pública articulada que atua simultaneamente nos planos jurídico, físico e social, objetivando legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, com implicações sobre a qualidade de vida e a cidadania dos beneficiários (Machado; Trentini, 2014, p. 194).

A finalidade central da regularização fundiária é, assim, dual: de um lado, confere segurança jurídica ao possuidor de boa-fé, retirando-o da condição de informalidade que o

expõe a remoções arbitrárias e à exclusão de serviços públicos; de outro, promove a integração dessas áreas ao tecido urbano formal, com efeitos sobre a infraestrutura, o saneamento e o planejamento territorial. Contudo, a expressão boa-fé, nesse contexto, não deve ser compreendida no sentido técnico do art. 1.201 do Código Civil, pois os ocupantes de áreas irregulares nem sempre ignoram a ausência de título ou o vício da ocupação. Trata-se, antes, da legitimidade social da posse exercida para fins de moradia por população de baixa renda, em consonância com a função social da posse e com o direito fundamental à moradia.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, representa o marco normativo central da regularização fundiária urbana no Brasil. Regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, essa lei estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana e disponibilizou aos municípios um conjunto articulado de instrumentos para a gestão do solo. Sampaio, Oliveira e Nascimento destacam que o Estatuto da Cidade veio conferir operacionalidade aos princípios e dispositivos constitucionais que, embora formalmente protegidos, careciam de mecanismos práticos de implementação, buscando traduzir os comandos da Constituição em ações concretas de ordenamento urbano (2025, p. 16974). Entre os instrumentos ali previstos, o art. 2º, inciso XIV, eleva a regularização fundiária à condição de diretriz da política urbana nacional, determinando a adoção de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo em benefício da população de baixa renda. A usucapião especial coletiva, disciplinada no art. 10 do mesmo Estatuto, insere-se como um dos instrumentos mais relevantes para a efetivação desse objetivo.

3.2. Origem e fundamentos da usucapião especial coletiva

A usucapião especial coletiva nasceu como resposta jurídica direta ao fenômeno da ocupação coletiva e informal de áreas urbanas por populações de baixa renda que, ao longo de décadas, construíram suas vidas em territórios sem qualquer reconhecimento formal. Machado e Trentini registram, com apoio em juristas especializados no tema, que o instituto surgiu para corrigir uma distorção social, incluindo no âmbito proprietário e fundiário uma categoria totalmente apartada do mercado formal imobiliário, sendo notória a realidade à qual o dispositivo se remete, qual seja, a das favelas urbanas (2014, p. 200). O ponto de partida do instituto não é, portanto, uma abstração doutrinária, mas o reconhecimento de uma realidade social consolidada que o ordenamento jurídico, por décadas, simplesmente ignorou.

Seu contexto de criação é inseparável da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que conferiu ao ordenamento jurídico brasileiro um arcabouço normativo capaz de operacionalizar os comandos constitucionais dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Gonçalves destaca que as modificações introduzidas pelo Estatuto no campo do direito urbano visam a tornar possível a coexistência de um sem-número de proprietários em áreas relativamente pouco extensas (2019, p. 549), conferindo ao Município um poderoso instrumento de intervenção que compatibiliza o exercício individual da propriedade com a sua função social coletiva. A usucapião especial coletiva materializa, nesse contexto, a diretriz constitucional de que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, ao reconhecer juridicamente a posse prolongada de quem deu ao imóvel a única destinação que ele recebeu: a moradia de famílias sem acesso ao mercado formal.

O fundamento direto do instituto reside no princípio da função social da posse, que Machado e Trentini identificam como expressão natural da necessidade social, voltada a assegurar moradia digna à massa populacional que preenche os setores de produção e de prestação de serviços das grandes cidades brasileiras (2014, p. 192). Para os autores, a função social da propriedade e da posse são os alicerces que embasam a regularização fundiária das áreas faveladas, conferindo à usucapião especial coletiva o papel de instrumento voltado ao resguardo do direito fundamental à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal (Machado; Trentini, 2014, p. 192). Por isso, a usucapião especial coletiva não é simples técnica processual de aquisição de domínio, é um instrumento constitucional de justiça distributiva que converte em direito o que a necessidade humana há muito construiu como fato.

3.3. Requisitos legais da usucapião especial coletiva

O art. 10 do Estatuto da Cidade, com a redação dada pela Lei n. 13.465/2017, estabelece os requisitos da usucapião especial coletiva: “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” (Brasil, 2001, art. 10). A leitura analítica de cada requisito revela a lógica que orienta o instituto e os limites que o legislador quis impor ao seu alcance.

População de baixa renda. A legitimidade ativa para a ação de usucapião coletiva é reservada à população de baixa renda. A lei não define expressamente esse conceito, o que abre espaço para variações regionais. No entendimento de Francisco Loureiro, essa expressão

“abarca a camada da população sem condições econômicas para adquirir sua moradia” (Loureiro *apud* Machado; Trentini, 2014, p. 200). A restrição é coerente com a finalidade do instituto, uma vez que ele não serve ao proprietário informal nem àquele que poderia ter acessado o mercado imobiliário formal. Serve, exclusivamente, a quem não teve essa possibilidade.

Área urbana. O imóvel *usucapiendo* deve estar localizado em área urbana de propriedade particular. Com a alteração promovida pela Lei n. 13.465/2017, o critério de metragem passou a ser calculado individualmente, a área total dividida pelo número de possuidores deve resultar em fração inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, em consonância com o teto constitucional estabelecido para a usucapião urbana individual pelo art. 183 da Constituição Federal. Gonçalves esclarece que não há limite máximo para a área total da gleba, desde que cada condômino não receba fração ideal superior ao referido teto (2019, p. 552). Outrossim, o instituto não alcança bens públicos, cuja usucapião é vedada pelo art. 183, §3º, da Constituição Federal e pelo art. 102 do Código Civil, vedação que se aplica a todas as modalidades de usucapião urbana.

Entretanto, o cálculo da fração inferior a 250m² deve ser interpretado com cautela. Embora o art. 10 do Estatuto da Cidade utilize a expressão “número de possuidores”, isso não autoriza concluir, automaticamente, que cada membro de uma mesma família multiplica individualmente a área usucapível. Em regra, a posse é exercida pelo núcleo familiar sobre uma unidade habitacional, razão pela qual a aferição deve considerar os possuidores em sentido jurídico, e não simplesmente o número de moradores do imóvel. Assim, uma família composta por cinco pessoas não se torna, por esse único fato, titular de fração correspondente a 1.250m². Tal critério legal visa impedir que a área média atribuída a cada possuidor ultrapasse o limite previsto para a usucapião urbana especial e, assim, preservar a finalidade social do instituto.

Posse coletiva. O art. 10 do Estatuto da Cidade não cuida de composses simples sobre terreno identificado, mas de “núcleos urbanos informais”, expressão que remete ao núcleo habitacional desorganizado como unidade, na impossibilidade de destacar parcelas individuais. Como explica Gonçalves, “nos aludidos núcleos habitacionais não há propriamente terrenos identificados, mas sim espaços que não seriam passíveis de regularização pela via de usucapião individual” (2019, p. 552). A posse deve ser exercida de forma mansa e pacífica, sem oposição por parte do proprietário, e destinada à moradia. Gonçalves aponta que a predominância do uso residencial é exigida, sem que atividades comerciais acessórias de pequena escala, como um

pequeno bar, inviabilizem o pedido, desde que a moradia seja o uso preponderante (2019, p. 553).

Lapso temporal. O prazo exigido é de cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, o mesmo estabelecido para a usucapião especial urbana individual. Conforme o §1º do art. 10, o possuidor pode acrescentar à sua posse a do antecessor, desde que ambas sejam contínuas, hipótese que se aproxima da *accessio possessionis*, quando há união de posses entre sucessores singulares, e da *successio possessionis*, quando a continuidade decorre de sucessão universal, devendo cada expressão ser compreendida em seus sentidos técnicos próprios. Machado e Trentini observam que, apesar de relativamente curto, esse prazo é exigente em qualidade, pois a posse deve ser ininterrupta, pacífica e voltada à moradia durante todo o intervalo (Machado; Trentini, 2014, p. 200). Gonçalves esclarece, ainda, que a contagem deve ter início a partir da vigência do art. 10 do Estatuto da Cidade, pois se trata de modalidade autônoma de usucapião, distinta da usucapião constitucional do art. 183 da Constituição Federal, com requisitos e finalidades próprias (Gonçalves, 2019, p. 551).

Contudo, a contagem do prazo na usucapião especial coletiva suscita debate, visto que parte da doutrina entende que, por se tratar de modalidade autônoma introduzida pelo Estatuto da Cidade, o prazo quinquenal somente poderia ser contado a partir da vigência da Lei n. 10.257/2001. Todavia, também é possível sustentar interpretação diversa, a partir da lógica de aproveitamento do tempo possessório anterior presente nos arts. 2.028 e 2.029 do Código Civil, desde que não haja violação à segurança jurídica e que, no momento do ajuizamento, estejam preenchidos todos os requisitos legais do art. 10 do Estatuto da Cidade. Por essa razão, a questão deve ser examinada conforme o caso concreto a fim de evitar que seja aplicada a retroatividade automática e a desconsideração absoluta da posse anteriormente exercida.

Legitimidade ativa ampliada. O art. 12, III, do Estatuto da Cidade prevê uma inovação relevante ao admitir que a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída com personalidade jurídica e expressamente autorizada pelos representados, atue como substituta processual na ação de usucapião coletiva (Brasil, 2001, art. 12, III). Gonçalves identifica nessa previsão uma das inovações mais significativas do instituto, pois reconhece a dimensão coletiva do processo de regularização e viabiliza a atuação coordenada da comunidade, superando o obstáculo prático que representaria a exigência de que cada possuidor individualmente promovesse sua ação (2019, p. 552). Trata-se, portanto, de um instrumento processual adequado à natureza coletiva do problema que o instituto se propõe a resolver.

3.4. Efeitos jurídicos da usucapião coletiva

O principal efeito da usucapião especial coletiva é a aquisição originária da propriedade pelos possuidores. Como modo originário de aquisição, ela rompe qualquer cadeia dominial anterior: o direito não é transferido do antigo proprietário aos possuidores, mas surge diretamente da situação possessória qualificada pelo tempo e pela função social. Machado e Trentini destacam que “a usucapião surgiu como o mecanismo mais adequado para a consecução” da estabilidade jurídica, pois “é por meio da usucapião que uma situação de fato, delineada por um certo intervalo de tempo já estabelecido em lei, é transformada em uma situação jurídica” (2014, p. 197). A aquisição é originária porque o usucapiente torna-se proprietário não por alienação do titular precedente, mas em razão da posse exercida, ou seja, uma propriedade desaparece e outra surge por força de norma e de ação humana, sem que haja transmissão voluntária (Gonçalves, 2019, p. 549).

A declaração judicial da usucapião coletiva opera-se por sentença, conforme o §2º do art. 10 do Estatuto da Cidade, e essa sentença servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Costa e Costa esclarecem que, de acordo com o Tema 1025 do STJ, “a possibilidade de registro constitui um atributo, ou seja, um efeito da sentença declaratória de usucapião, e não uma condição para o reconhecimento do direito material de propriedade ou para o exercício do direito subjetivo de ação” (2023, p. 406). O registro tem natureza formal e confere publicidade e oponibilidade *erga omnes* à situação, mas o direito de propriedade nasce com o preenchimento dos requisitos legais, não com o ato registral. Esse entendimento afastou o obstáculo prático que a irregularidade registral impunha às ações de usucapião em loteamentos informais, reforçando a segurança jurídica dos possuidores que preenchem os requisitos do art. 10 do Estatuto da Cidade.

Quanto à segurança jurídica, esse é o efeito mais imediato e sensível para as comunidades beneficiadas. A posse informal, sujeita a remoções e disputas, converte-se em propriedade formal reconhecida pelo Estado. Saule Júnior aponta que o instituto da usucapião tem por finalidade reconhecer o direito à moradia das pessoas e famílias que vivem nos assentamentos em condições precárias de habitabilidade e de segurança jurídica, tais como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares nos bairros periféricos e habitações coletivas precárias, configurando instrumento de regularização fundiária destinado a assegurar o direito à moradia desses segmentos sociais (Saule Júnior *apud* Machado; Trentini, 2014, p. 201). Para

o registro imobiliário, a sentença declaratória de usucapião, nos termos da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73, art. 167, I, n. 28), deve conter todos os elementos que permitam a abertura da matrícula coletiva e a identificação dos condôminos.

O efeito patrimonial da sentença produz um condomínio especial indivisível, peculiar ao Estatuto da Cidade. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo acordo escrito entre os condôminos estabelecendo frações diferenciadas (Brasil, 2001, art. 10, §3º). O condomínio assim formado é indivisível por natureza, sendo a deliberação de ao menos dois terços dos condôminos a única via admitida para a sua extinção, e somente quando houver execução de urbanização posterior à sua constituição, nos termos do §4º do art. 10, condição esta que vincula a dissolução do vínculo coletivo à efetiva melhoria das condições urbanas da área (Brasil, 2001, art. 10, §4º). A tutela possessória dos condôminos, durante a pendência da ação, é reforçada pelo art. 11 do Estatuto, que determina o sobrestamento de quaisquer ações petitorias ou possessórias propostas em relação ao imóvel *usucapiendo* (Brasil, 2001, art. 11).

3.5. Entendimento jurisprudencial

A análise dos requisitos e dos efeitos da usucapião especial coletiva ganha maior densidade quando confrontada com a aplicação que os tribunais fazem do instituto e de seus fundamentos na prática. Nesse contexto, destacam-se dois julgados relevantes para a compreensão da relação entre usucapião, regularização fundiária e segurança jurídica: o julgamento do REsp n. 1.818.564/DF pelo Superior Tribunal de Justiça, que deu origem ao Tema Repetitivo 1025, e a Apelação Cível n. 1.0702.12.035148-2/001, julgada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embora o segundo precedente não trate especificamente da usucapião especial coletiva, ambos contribuem para a compreensão dos limites e das potencialidades da prescrição aquisitiva em contextos de informalidade fundiária.

STJ — REsp n. 1.818.564/DF (Tema 1025). O ponto de partida do julgamento foi uma situação recorrente em diversas cidades brasileiras: moradores do Setor Tradicional de Planaltina/DF ajuizaram ações de usucapião sobre imóveis ocupados há décadas, mas que não possuíam matrícula individualizada em razão da ausência de regularização formal do

parcelamento do solo. O Ministério Público do Distrito Federal sustentou a extinção das ações por ausência de interesse de agir, argumentando que, sem possibilidade de registro, não haveria utilidade prática na obtenção da sentença.

O Superior Tribunal de Justiça rejeitou esse entendimento. No julgamento do Recurso Especial n. 1.818.564/DF, relatado pelo Ministro Moura Ribeiro e julgado em 09 de junho de 2021, o Tribunal distinguiu três planos autônomos: a dimensão jurídica da propriedade, a dimensão registral e a dimensão urbanística da ocupação do solo (STJ, REsp 1.818.564/DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, j. 09/06/2021). Segundo o acórdão, a usucapião atua primordialmente na esfera jurídica, pois o direito de propriedade decorre do preenchimento dos requisitos legais da posse qualificada e do decurso do tempo, sendo o registro mero efeito da sentença declaratória.

A relevância do precedente para este trabalho reside justamente na separação entre regularização fundiária e regularização urbanística. O STJ afastou a ideia de que a irregularidade registral ou urbanística impediria o reconhecimento da usucapião, afirmando que tais circunstâncias não eliminam o direito material daquele que preenche os requisitos legais da prescrição aquisitiva. Como observam Costa e Costa, ao analisar o Tema 1025, “a possibilidade de registro constitui um atributo, ou seja, um efeito da sentença declaratória de usucapião, e não uma condição para o reconhecimento do direito material de propriedade ou para o exercício do direito subjetivo de ação” (2023, p. 406).

O Tribunal também destacou que a definição da titularidade dominial pode favorecer o próprio processo de regularização urbanística, uma vez que a identificação dos proprietários facilita a implementação de políticas públicas, a realização de notificações administrativas e a adoção de medidas urbanísticas pelo Poder Público. Conforme observam Costa e Costa, o entendimento firmado pelo STJ harmoniza-se com os princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana, ao promover a regularização fundiária e ampliar a proteção do direito à moradia (2023, p. 408).

A tese fixada foi a de que a irregularidade do parcelamento do solo não impede, por si só, o reconhecimento da usucapião de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, ainda que pendente o processo de regularização urbanística.

TJMG — AC n. 1.0702.12.035148-2/001. Embora não trate especificamente da usucapião especial coletiva, o precedente julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais

contribui para a compreensão de um dos fundamentos centrais da prescrição aquisitiva, qual seja, a segurança jurídica.

Na Apelação Cível n. 1.0702.12.035148-2/001, julgada pela 1ª Câmara Cível em 29 de abril de 2014, sob relatoria do Desembargador Eduardo Andrade, discutiu-se pedido de usucapião especial familiar formulado com fundamento no art. 1.240-A do Código Civil. A requerida sustentava ter adquirido a propriedade integral do imóvel em razão do abandono do lar pelo ex-cônjuge.

O Tribunal indeferiu o pedido, não por negar a validade do instituto, mas porque o prazo prescricional foi computado em período anterior à vigência da Lei n. 12.424/2011, responsável pela introdução da modalidade de usucapião familiar no ordenamento jurídico. Para o TJMG, admitir a contagem retroativa significaria permitir a perda da propriedade com base em norma inexistente à época dos fatos, em afronta ao princípio da segurança jurídica (TJMG, AC n. 1.0702.12.035148-2/001, Rel. Des. Eduardo Andrade, j. 29/04/2014).

O precedente demonstra que a proteção conferida pela usucapião deve conviver com limites temporais claramente definidos pelo ordenamento jurídico. Se, por um lado, a prescrição aquisitiva visa estabilizar situações possessórias consolidadas, por outro, não pode ser aplicada de forma a surpreender o titular do direito de propriedade mediante a utilização retroativa de normas jurídicas. A segurança jurídica, portanto, constitui não apenas consequência da usucapião, mas também limite para sua aplicação.

Tomados em conjunto, os precedentes revelam uma orientação jurisprudencial pautada pelo equilíbrio entre efetividade dos direitos fundamentais e segurança jurídica. O STJ afastou o formalismo excessivo que transformava a irregularidade registral em obstáculo absoluto ao reconhecimento da usucapião em contextos de informalidade urbana. O TJMG, por sua vez, reafirmou que a proteção possessória deve respeitar marcos legais claros e previamente estabelecidos. Em ambos os casos, a jurisprudência evidencia que a usucapião constitui instrumento relevante de estabilização das relações jurídicas e de proteção da moradia, sem afastar a necessidade de observância dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Essa compreensão reforça a hipótese central neste artigo de que a usucapião especial coletiva representa mecanismo juridicamente sólido de regularização fundiária, apto a promover segurança jurídica e efetivação parcial do direito à moradia, mas seus resultados dependem da correta aplicação dos requisitos legais e da atuação complementar do Poder

Público na dimensão urbanística, que não pode ser suprida exclusivamente pela atividade jurisdicional.

4. OS LIMITES DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

4.1. A eficácia jurídica da usucapião coletiva

A usucapião especial coletiva possui eficácia jurídica relevante, mas sua viabilidade prática não pode ser afirmada de modo absoluto. O instituto funciona dentro do campo normativo para o qual foi concebido, qual seja, converter uma posse coletiva, contínua, destinada à moradia e exercida sem oposição por mais de cinco anos em propriedade reconhecida juridicamente. Todavia, justamente por exigir posse sem oposição, sua aplicação pode encontrar obstáculos significativos em ocupações marcadas por litígios possessórios, notificações extrajudiciais ou ações ajuizadas pelo proprietário da área.

Nessas hipóteses, a existência de resistência juridicamente relevante pode comprometer a fluência do prazo aquisitivo ou, ao menos, tornar controvertida a caracterização da posse mansa e pacífica. Assim, nota-se que o instituto é apto a efetivar a regularização fundiária quando preenchidos os requisitos legais, mas não se apresenta como solução universal para toda ocupação irregular urbana. Sua efetividade está estritamente vinculada a estabilidade possessória, a ausência de oposição juridicamente eficaz, a organização coletiva dos moradores, e, a atuação institucional capaz de converter a sentença em registro e, posteriormente, em intervenção urbanística.

Ainda assim, quando preenchidos os requisitos do art. 10 do Estatuto da Cidade, o instituto opera de forma juridicamente relevante, pois transforma, com respaldo judicial, uma situação de fato em uma situação de direito. Machado e Trentini destacam que a usucapião constitui mecanismo adequado para a consecução da estabilidade jurídica, pois é por meio dela que uma situação fática, delineada por determinado intervalo de tempo previsto em lei, converte-se em situação jurídica reconhecida pelo ordenamento (Machado; Trentini, 2014, p. 197). O possuidor que, por anos, habitou uma área sem título formal passa, com a sentença declaratória, à condição de proprietário, desde que demonstrados os pressupostos legais exigidos para a aquisição originária.

A sentença que declara a usucapião coletiva torna-se, portanto, o título que viabiliza o registro imobiliário, confere oponibilidade *erga omnes* ao direito dos condôminos e sobrestará quaisquer ações petitórias ou possessórias sobre o mesmo imóvel, nos termos do art. 11 do Estatuto da Cidade. Como esclarecem Costa e Costa, com base no Tema 1025 do STJ, “o registro constitui um atributo, ou seja, um efeito da sentença declaratória de usucapião” (2023, p. 406). Isso significa que os efeitos jurídicos do instituto se projetam com autonomia, pois o direito de propriedade decorre do preenchimento dos requisitos legais e da declaração judicial, embora sua plena eficácia perante terceiros dependa da posterior regularização registral.

Além disso, o instituto retira os possuidores da condição de invisibilidade jurídica. A partir do reconhecimento formal da propriedade, os moradores deixam de ocupar uma posição meramente fática e passam a integrar o sistema jurídico de tutela dominial, com maior proteção patrimonial e maior segurança contra remoções arbitrárias. A usucapião configura modo originário de aquisição da propriedade, no qual a posse prolongada e qualificada legitima o usucapiente como titular do bem, prescindindo de ato de transmissão por parte do antigo proprietário (Costa; Costa, 2023, p. 407). A regularização promovida pelo instituto é, portanto, de natureza jurídica, ainda que seus efeitos sociais dependam de providências urbanísticas complementares.

Por fim, Saule Júnior aponta que o instituto da usucapião tem por finalidade reconhecer o direito à moradia das pessoas e famílias que vivem nos assentamentos em condições precárias de habitabilidade e de segurança jurídica, tais como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares nos bairros periféricos, conjuntos habitacionais abandonados e habitações coletivas precárias, configurando instrumento de regularização fundiária destinado a assegurar o direito à moradia desses segmentos sociais (Saule Júnior *apud* Machado; Trentini, 2014, p. 201). Ao reunir em uma única ação coletiva o que seriam centenas de ações individuais sobre o mesmo objeto, o instituto contribui ainda para o descongestionamento do Poder Judiciário e para a celeridade da regularização das comunidades afetadas, corrigindo as distorções sociais históricas que mantinham esses moradores à margem do sistema jurídico formal (Machado; Trentini, 2014, p. 206).

Portanto, a eficácia da usucapião especial coletiva deve ser compreendida em perspectiva equilibrada. O instituto não elimina, por si só, a precariedade urbana, nem substitui políticas públicas de infraestrutura, saneamento e planejamento territorial. Contudo, dentro de seu campo próprio de incidência, constitui instrumento juridicamente suficiente a estabilizar a

posse, reconhecer a aquisição da propriedade e fornecer o histórico cronológico de proprietários para que a regularização urbanística possa avançar de forma mais segura e planejada.

4.2. Regularização fundiária e regularização urbanística: distinções necessárias

A delimitação da eficácia jurídica da usucapião especial coletiva conduz a uma distinção indispensável entre a regularização fundiária e a regularização urbanística, uma vez que referidos fenômenos são complementares e não equivalentes. Confundi-los gera expectativas que o instituto, por sua própria natureza, não foi desenhado para atender.

A regularização fundiária opera no plano do direito das coisas. Ela corrige a situação dominial do imóvel, conferindo título ao possuidor e convertendo posse em propriedade. Trata-se de uma operação essencialmente jurídico-registral: ao final do processo, os condôminos têm um título formal e uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. A regularização urbanística, por outro lado, opera no plano do direito urbanístico e administrativo. Ela pressupõe a adequação do assentamento às normas de uso e ocupação do solo, com abertura e pavimentação de vias, implantação de redes de água, esgoto, energia elétrica e coleta de resíduos, além da inserção do bairro no sistema de transporte e de equipamentos públicos da cidade. São dois processos complementares, mas juridicamente autônomos.

O próprio Estatuto da Cidade reconhece essa distinção ao tratar, no art. 2º, inciso XIV, da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como duas ações coordenadas, mas não equivalentes (Brasil, 2001, art. 2º, XIV). A sentença de usucapião coletiva cumpre a primeira parte: legaliza a permanência dos moradores e cria o condomínio especial. Ela não substitui as obras de urbanização, nem produz saneamento básico, nem abre ruas. Machado e Trentini sintetizam que a regularização fundiária deve ser compreendida como um conjunto de intervenções públicas que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, com implicações sobre a melhoria do ambiente urbano e o resgate da cidadania (2014, p. 194). Essa intervenção, em sua completude, depende de ações estatais que vão além do alcance de qualquer instrumento judicial.

A distinção tem consequências práticas relevantes. Uma comunidade que obtém a sentença declaratória de usucapião coletiva está juridicamente regularizada, mas pode continuar urbanisticamente precária, sem calçamento, sem rede de esgoto, sem escolas ou postos de saúde

no entorno. O título de propriedade, nesse contexto, representa um avanço indiscutível no plano jurídico, mas não encerra a questão habitacional. Machado e Trentini reportam que estudo do Ministério do Planejamento demonstrou que, superadas a ameaça e a iminência de despejo, os moradores das favelas rapidamente promovem melhorias em suas habitações e no ambiente urbano, transformando radicalmente a favela em uma situação urbana muito melhor (Brasil. Ministério do Planejamento. IPEA, 2001 *apud* Machado; Trentini, 2014, p. 202), o que revela que a segurança jurídica é condição para a melhoria do entorno, mas não a substitui. A regularização fundiária, torna-se, portanto, o ponto de partida juridicamente necessário para que a urbanização possa avançar de forma legítima e sustentada.

4.3. Os limites do instituto para a concretização da moradia digna

O conceito jurídico de moradia digna extrapola a mera posse de um espaço habitável. O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso I, define o direito a cidades sustentáveis como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001, art. 2º, I). Esse dispositivo impõe ao intérprete uma leitura do direito à moradia que vai muito além do título de propriedade. A moradia digna, juridicamente considerada, pressupõe o acesso a um conjunto articulado de bens e serviços urbanos que a usucapião coletiva, por seus próprios limites funcionais, não tem como assegurar.

O instituto é incapaz, por sua natureza jurídica, de impor a implantação de infraestrutura. Uma sentença declaratória de usucapião não cria rede de esgoto, não instala iluminação pública e não constrói escolas. O art. 10 do Estatuto da Cidade define os requisitos para a aquisição do domínio, não os instrumentos de política urbana que devem acompanhar essa aquisição. Quintanilha, Teza e Corrêa são precisos ao afirmar que “não basta garantir abrigo físico; é necessário assegurar infraestrutura adequada, saneamento, mobilidade e acesso aos serviços públicos” para que a moradia seja compreendida “como espaço de pertencimento, convivência e bem-estar” (2025, p. 4). O saneamento, em especial, tem relevância jurídica direta, uma vez que a sua ausência coloca em risco o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bens tutelados tanto pela Constituição Federal quanto pelo próprio Estatuto da Cidade, que lista entre suas diretrizes a garantia do saneamento ambiental (Brasil, 2001, art. 2º, I).

Há ainda limites de natureza registral e cartorária. Como demonstrado pelo Tema 1025 do STJ, a ausência de matrícula individualizada em loteamentos irregulares pode dificultar, embora não impeça, o registro da sentença de usucapião (Costa; Costa, 2023, p. 405-406). Isso revela que a eficácia plena do instituto depende de uma cadeia de atos jurídico-administrativos que nem sempre se completam com facilidade, especialmente em municípios com estruturas cartoriais e registrais deficientes. Sampaio, Oliveira e Nascimento apontam que a burocracia no processo de regularização fundiária e a resistência de setores econômicos constituem obstáculos significativos à implementação efetiva das políticas urbanas (2025, p. 16979). O limite do instituto, aqui, não é de ordem normativa, é de ordem estrutural, pois o direito está posto, mas as condições institucionais para sua efetivação plena são, em múltiplos contextos, insuficientes.

A compreensão firmada pelo Tema Repetitivo n. 1.025 do Superior Tribunal de Justiça exige distinguir o reconhecimento da aquisição originária da propriedade da plena regularização registral e urbanística do imóvel. Ao admitir a usucapião de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF, ainda que pendente o processo de regularização urbanística, o STJ afastou a ideia de que a irregularidade do parcelamento do solo, por si só, impediria o reconhecimento judicial da usucapião. Assim, preenchidos os requisitos legais, a sentença declaratória reconhece a aquisição da propriedade pelos possuidores.

Isso, contudo, não significa que a sentença resolva automaticamente todos os entraves registrais e urbanísticos. O registro não constitui um requisito para a consumação da usucapião, mas permanece indispensável para conferir publicidade, segurança jurídica perante terceiros e plena circulação econômica ao imóvel. Desse modo, após a declaração judicial da aquisição da propriedade, os possuidores passam a ter o domínio reconhecido, embora ainda possam depender de providências posteriores para a abertura ou reorganização da matrícula, a descrição adequada da área, a identificação dos titulares e a compatibilização do imóvel com o ordenamento urbanístico municipal.

Nesses casos, pode surgir uma situação intermediária em que os moradores são proprietários sob o ponto de vista material e judicial, mas ainda enfrentam limitações práticas e jurídicas para alienar o imóvel com segurança, oferecê-lo em garantia ou negociá-lo regularmente no mercado enquanto não houver a correspondente organização registral. A solução, portanto, não está em negar a usucapião, mas em reconhecer que ela constitui etapa relevante da regularização fundiária, a ser complementada pela atuação articulada entre Judiciário, Registro de Imóveis e Poder Público municipal.

A interpretação jurídica mais coerente é, portanto, a de que a usucapião especial coletiva representa o piso jurídico da moradia digna, condição necessária, mas não suficiente. Ela garante o vínculo formal do possuidor com o imóvel, retira a ameaça permanente de despejo e cria a base legal sobre a qual políticas de urbanização podem ser construídas. Para além disso, a concretização integral da moradia digna exige, portanto, atuação estatal em dimensões que ultrapassam o campo do Direito Civil, alcançando o planejamento urbano, a infraestrutura, a regularização registral e a prestação de serviços públicos essenciais, a fim de viabilizar o direito anteriormente reconhecido.

4.4. A atuação estatal como complemento à efetivação da função social da propriedade

O Estatuto da Cidade não é apenas a lei que previu a usucapião especial coletiva. É, antes de mais nada, uma lei de planejamento urbano que atribuiu ao Estado e, especialmente, ao Município a responsabilidade de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social. O art. 39 do Estatuto determina que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001, art. 39). Isso significa que o Estado não pode se limitar a homologar a aquisição privada do domínio pela via judicial, ou seja, ele tem o dever ativo de ordenar o território de modo que a propriedade, pública ou privada, sirva ao conjunto da coletividade.

O Plano Diretor é o instrumento jurídico central dessa atuação. Nos termos do art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, aprovado por lei municipal e integrante do processo de planejamento do Município como um todo (Brasil, 2001, art. 40). Flores e Santos esclarecem que “quanto à função social da propriedade urbana, deve o Poder Público chegar ao maior equilíbrio possível entre o interesse do proprietário e o da coletividade”, visando “à urbanização da cidade e ao seu aproveitamento eficaz”, sendo que “o uso da propriedade procura-se fazer justiça social, contribuindo para o desenvolvimento e planejamento urbano”, e que “isso tudo deve estar expresso no Plano Diretor, conforme mandamento constitucional” (Flores; Santos *apud* Sampaio; Oliveira; Nascimento, 2025, p. 16974). O Plano Diretor, portanto, é o espaço jurídico adequado para que a regularização fundiária obtida pela usucapião seja articulada com as intervenções urbanísticas de que as comunidades carecem.

A competência municipal para implementar a política urbana é estabelecida pela própria Constituição Federal, que atribui ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput). O Estatuto da Cidade operacionaliza essa competência por meio de instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, todos voltados a compelir o proprietário negligente a conferir destinação social ao imóvel. Sampaio, Oliveira e Nascimento apontam que esses instrumentos municipais são essenciais para “combater o subaproveitamento das propriedades urbanas e garantir que elas atendam às necessidades sociais, culturais e habitacionais da população” (Sampaio; Oliveira; Nascimento, 2025, p. 16975). O Município que obtém a regularização fundiária de uma área favelizada por meio da usucapião coletiva deve, em paralelo, planejar e executar a urbanização dessa área, utilizando os instrumentos que o Estatuto coloca à sua disposição.

Sem essa atuação complementar do Estado, a usucapião especial coletiva cumpre apenas metade de sua potencialidade transformadora. Como demonstram Quintanilha, Teza e Corrêa, “o Estado possui papel central na efetivação” do direito à moradia, “devendo promover políticas públicas de habitação, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários” (2025, p. 4). A efetivação plena da função social da propriedade urbana, portanto, depende de uma conjugação entre o instrumento judicial da usucapião e a política urbana municipal, cenário em que a primeira garante o título e a segunda constrói a cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a usucapião especial coletiva como instrumento de regularização fundiária em assentamentos informais urbanos, a partir da função social da propriedade e do direito fundamental à moradia. A pesquisa partiu da constatação de que a informalidade urbana não decorre de situações isoladas, mas de um processo histórico de concentração fundiária, exclusão social e dificuldade de acesso das populações de baixa renda ao mercado imobiliário formal. Nesse contexto, a usucapião especial coletiva apresenta-se como resposta jurídica a ocupações consolidadas, nas quais a posse, embora desprovida de titulação regular, cumpre finalidade habitacional concreta.

A análise histórica permitiu verificar que a propriedade privada, antes compreendida de modo predominantemente individualista e patrimonial, passou por uma mudança significativa

no ordenamento jurídico brasileiro. Com a Constituição Federal de 1988, o exercício da propriedade passou a ser condicionado ao cumprimento de sua função social, especialmente no espaço urbano. A posse destinada à moradia, por sua vez, ganhou relevância jurídica própria, na medida em que pode concretizar direitos fundamentais ligados à dignidade, à segurança habitacional e à inserção urbana.

Os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese inicialmente proposta. A usucapião especial coletiva possui eficácia jurídica relevante, pois permite transformar uma situação possessória consolidada em propriedade formalmente reconhecida. Com isso, o instituto confere maior segurança aos ocupantes, reduz a invisibilidade jurídica das comunidades e possibilita tratamento coletivo a problemas fundiários que, na prática, não se resolvem adequadamente por meio de demandas individuais isoladas.

Contudo, essa eficácia não pode ser compreendida de forma absoluta. A usucapião especial coletiva é apta a reconhecer a aquisição originária da propriedade, mas não resolve, por si só, todos os problemas presentes nos assentamentos informais. A regularização fundiária promovida pelo instituto atua principalmente no plano jurídico-dominial, enquanto a regularização urbanística depende de medidas materiais e administrativas, como infraestrutura, saneamento, mobilidade, equipamentos públicos e integração territorial.

A pesquisa também evidenciou que os limites do instituto não são apenas teóricos, mas estruturais. Ainda que exista previsão normativa para o reconhecimento da usucapião coletiva, sua efetividade depende de condições institucionais que nem sempre estão presentes. A burocracia administrativa, a fragilidade das estruturas municipais e as dificuldades registrais podem impedir que o reconhecimento judicial da propriedade se converta, de imediato, em regularização plena e em melhoria concreta das condições de vida dos moradores.

Outro ponto relevante diz respeito à dimensão registral. O reconhecimento judicial da usucapião não deve ser confundido com a plena regularização do imóvel perante o Registro de Imóveis. A sentença declaratória reconhece a aquisição da propriedade, mas a abertura ou reorganização da matrícula, a identificação adequada dos titulares e a compatibilização da área com o ordenamento urbanístico municipal continuam sendo providências necessárias para conferir publicidade, segurança perante terceiros e maior circulação jurídica ao imóvel. Assim, pode surgir uma situação intermediária em que os moradores sejam proprietários sob o ponto de vista material e judicial, mas ainda enfrentem limitações práticas para negociar, financiar ou oferecer o bem em garantia enquanto não houver organização registral suficiente.

Diante disso, a efetividade social da usucapião especial coletiva depende da atuação complementar do Poder Público, especialmente do Município. O Plano Diretor e os demais instrumentos de política urbana devem servir de ponte entre o reconhecimento jurídico da propriedade e a transformação concreta do espaço urbano. Sem essa continuidade institucional, o título representa avanço importante, mas não encerra o problema habitacional.

A principal contribuição deste trabalho está na distinção entre regularização fundiária e regularização urbanística. Embora relacionadas, essas dimensões não se confundem. A usucapião especial coletiva atua no campo do direito das coisas, ao reconhecer a propriedade decorrente da posse qualificada. Já a regularização urbanística exige planejamento público, infraestrutura, serviços essenciais e integração dos assentamentos informais à cidade formal. Essa distinção permite compreender melhor os alcances e os limites do instituto, evitando tanto sua desvalorização quanto sua superestimação.

Conclui-se, portanto, que a usucapião especial coletiva constitui instrumento necessário, mas não suficiente, para a regularização de assentamentos informais. Seu mérito está em reconhecer juridicamente a posse coletiva exercida para fins de moradia e em conferir segurança a populações historicamente excluídas do sistema formal de propriedade. Sua limitação está no fato de que o reconhecimento da propriedade não equivale, automaticamente, à moradia digna. Para que o instituto alcance plena efetividade social, é indispensável sua articulação com políticas públicas de urbanização, regularização registral, infraestrutura e inclusão socioespacial. Assim, a usucapião especial coletiva não substitui a atuação estatal, mas fornece a base jurídica para que a regularização fundiária seja acompanhada por medidas capazes de concretizar, de forma mais ampla, o direito à cidade e à moradia digna.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas no Império. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano:** instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas. Brasília: IPEA, 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.818.564/DF.** Relator: Ministro Moura Ribeiro. Julgado em: 9 jun. 2021. Tema Repetitivo nº 1.025. Brasília, DF: STJ, 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0702.12.035148-2/001.** 1ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Eduardo Andrade. Julgado em: 29 abr. 2014. Belo Horizonte, MG: TJMG, 2014.

COSTA, Aylana Gabrielle Chaves da; COSTA, João Santos da. A usucapião como instrumento de regularização fundiária em loteamento irregular. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE**, São Paulo, v. 9, n. 6, p. 394-410, jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i6.9927>.

DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **Função social e solidária da posse.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p. 95. ISBN 9786555599091. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555599091/>. Acesso em: 20 mai. 2026.

FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil.** Volume Único. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais.** 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil:** direitos reais. 8. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. v. 5. E-book. ISBN 9786551771064. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551771064/>. Acesso em: 20 maio 2026.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 5: Direito das Coisas.

MACHADO, Gustavo Campoli; TRENTINI, Flávia. A usucapião especial urbana coletiva como instrumento de regularização fundiária de áreas favelizadas: estudo de caso em Ribeirão Preto. **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 15, n. 2, p. 185-213, jul./dez. 2014.

QUINTANILHA, Eloah Alvarenga Mesquita; TEZA, Jordana Aparecida; CORRÊA, Cláudia Franco. Direito à moradia e direito à cidade: desafios para a efetivação da dignidade humana. **Revista Científica da FASF — Faculdade Sul Fluminense**, [S. l.], p. 1-20, 2025. Recebido em: 1 dez. 2025. Aceito em: 20 dez. 2025.

RODRIGUES, Paula Zanotello; AYOUB, Thamine de Almeida. A propriedade coletiva como prática de resistência. **REGRASP — Revista do Instituto Federal de São Paulo**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 149-160, 2026. DOI: <https://doi.org/10.47734/regrasp.v11.01.p149-160>.

SAMPAIO, Mariana Fernandes Barros; OLIVEIRA, Flavia de Paiva Medeiros de; NASCIMENTO, Cássia Rayana do. Políticas públicas e direito de propriedade: um estudo sobre a função social da propriedade urbana no Brasil. **Revista ARACÊ**, São José dos Pinhais, v. 7, n. 4, p. 16967-16985, 2025. DOI: <https://doi.org/10.56238/arev7n4-079>.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 16. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530999056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530999056/>. Acesso em: 20 maio 2026.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil**: direitos reais. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. v. 5. E-book. ISBN 9788530996765. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996765/>. Acesso em: 20 maio 2026.