



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

ALICE CYSNEIROS BEZERRA CARVALHO OLIVEIRA

**A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DO IMÓVEL FINANCIADO PELO SISTEMA
FINANCEIRO DE HABITAÇÃO**

Recife

2020

ALICE CYSNEIROS BEZERRA CARVALHO OLIVEIRA

**A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DO IMÓVEL FINANCIADO PELO SISTEMA
FINANCEIRO DE HABITAÇÃO**

Monografia apresentada no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco (CCJ/UFPE) como requisito para a obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Cristiniana Cavalcanti Freire

Recife

2020

ALICE CYSNEIROS BEZERRA CARVALHO OLIVEIRA

**A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DO IMÓVEL FINANCIADO PELO SISTEMA
FINANCEIRO DE HABITAÇÃO**

Monografia apresentada no Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco
(CCJ/UFPE) como requisito para a obtenção do
título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Cristiniana Cavalcanti Freire

Recife, __ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Cristiniana Cavalcanti Freire

Orientadora

Examinador

Examinador

Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam pelo direito à moradia digna, em especial, aos guerreiros e guerreiras do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), por quem nutro a mais profunda admiração.

AGRADECIMENTOS

Aprendi desde cedo que todo espetáculo deve o seu sucesso ao trabalho que é feito nos bastidores. Não seria diferente com a minha vida acadêmica ou profissional. Por trás de mim, existem aqueles e aquelas que contribuíram para que eu me tornasse a pessoa que eu sou hoje. Por isso, não poderia lhes faltar um agradecimento especial.

À minha família, os meus agradecimentos por todo o amor e suporte que tive durante a jornada. Em especial, agradeço à minha mãe, Giannina, a quem tenho como maior espelho e inspiração. Ao meu irmão, Gabriel, por todo companheirismo. Às minhas avós, Dona Nenete e Dona Glorinha, matriarcas da família, por serem exemplos de força e dedicação.

Aos meus amigos, agradeço por estarem ao meu lado durante os momentos difíceis e também por todas as alegrias que pudemos compartilhar juntos.

Ao Grupo Contestação, por fomentar em mim um pensamento crítico sobre o direito e um sonho de lutar por uma sociedade mais justa, igualitária e livre de opressões.

À Defensoria Pública da União, local onde pude vivenciar a minha melhor experiência de estágio e me defrontei pela primeira vez com o tema que veio a ser objeto deste trabalho, a quem agradeço em nome de Ricardo Russel e Djalma Pereira.

À Universidade Federal de Pernambuco, pelo ensino público, gratuito e de qualidade, em especial, aos professores e professoras que contribuíram com a minha formação.

RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de investigar a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), debruçando-se sobre as características do instituto e sobre o alcance do conceito de bem público adotado pelo Código Civil brasileiro e pela doutrina administrativa. Mais especificamente, pretende-se averiguar os fundamentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça quando defrontado com o tema, a fim de questionar o posicionamento adotado pela Corte ao atribuir o regime publicista ao imóvel financiado pelo SFH. A relevância do tema se relaciona ao destaque que o problema da moradia possui na atualidade, tendo em vista o elevado déficit habitacional brasileiro e a deficiência das políticas públicas existentes para enfrentar a questão. Por consequência, tem-se a usucapião como uma importante ferramenta de regularização fundiária, apta a conferir maior concretude aos valores inculpidos no texto constitucional, dentre os quais, destacam-se a função social da propriedade e o direito fundamental à moradia.

Palavras-chave: Direito à moradia. Função social da propriedade. Usucapião. Bem público. Sistema Financeiro de Habitação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. UM NOVO OLHAR SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE: DA FUNÇÃO SOCIAL AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA	1
1.1. A função social da propriedade	1
1.2. O direito à moradia.....	3
1.3. A questão da moradia no Brasil	6
1.3.1. Breve histórico das políticas de habitação no âmbito federal	6
1.3.2. Dados sobre o déficit habitacional brasileiro	8
2. USUCAPIÃO E BENS PÚBLICOS.....	9
2.1. Delimitação conceitual da usucapião	9
2.2. Requisitos gerais	12
2.3. Principais modalidades.....	15
2.4. O conceito de bem público	17
2.5. A possibilidade de usucapião do bem público	21
3. A USUCAPIÃO DOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO	23
3.1. Breve histórico do Sistema Financeiro de Habitação	23
3.2. As relações jurídicas no Sistema Financeiro de Habitação.....	26
3.2.1. A natureza jurídica do contrato de financiamento habitacional	26
3.2.2. As garantias no Sistema Financeiro de Habitação	28
3.3. O imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação como bem privado ...	32
3.4. Análise crítica ao entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um dos pressupostos necessários para a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana. Isso porque não há como imaginar uma vida digna dissociada de uma moradia adequada para que o indivíduo possa constituir o seu lar. Mas, apesar de ser protegido em tratados internacionais e alçado ao status de direito fundamental na Constituição Federal de 1988, a falta de moradia ainda é um dos principais problemas a serem enfrentados no Brasil e no mundo.

Ao longo da história brasileira, diversas iniciativas governamentais buscaram enfrentar o problema do elevado déficit habitacional no país. Dentre as medidas, destaca-se a instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e com o objetivo de facilitar a concessão de empréstimos destinados à aquisição e construção de habitações. Pelo SFH, o interessado pode obter um financiamento em condições mais amenas do que aquelas praticadas no mercado, comprometendo-se a devolver o recurso em prestações acrescidas de juros e, como regra, dando o próprio imóvel como garantia do pagamento.

Entretanto, os programas federais não foram suficientes para solucionar o problema da moradia no Brasil. Os dados recentes da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontam a existência de 7,7 milhões de famílias sem alojamento adequado. Em contrapartida, os dados da Fundação João Pinheiro (FJP) apontam existir o total de 7,9 milhões de domicílios abandonados, dos quais 6,8 milhões estão em condições de serem habitados.

Diante dessa conjuntura, o instituto da usucapião ganha destaque especial como uma importante ferramenta de regularização fundiária, ao possibilitar a aquisição da propriedade pela posse prolongada do bem, garantindo ao núcleo familiar um patrimônio básico para a sua existência digna. Contudo, a interpretação conferida pelos Tribunais brasileiros às normas que disciplinam o tema tem limitado o alcance do instituto e impactado negativamente na efetivação do direito fundamental à moradia.

Em especial, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento sobre a impossibilidade de usucapião dos imóveis financiados pelo SFH, sob o argumento de que tais bens seriam públicos, sendo, portanto, imprescritíveis, diante da expressa proibição constitucional. Como justificativa, a referida Corte assentou que o SFH possuiria um evidente interesse social, qual seja, promover o acesso à moradia, razão pela qual os bens vinculados a esse modelo de financiamento gozariam da típica proteção do regime publicista.

Como consequência de tais decisões, reproduzidas pelos Tribunais Regionais Federais, várias ações de reintegração de posse movidas pela Caixa Econômica Federal foram julgadas procedentes, o que ocasionou o desalojamento de inúmeras famílias que possuíam por pelo menos cinco anos, sem qualquer oposição da Caixa, um imóvel antes dado em garantia em um contrato de financiamento habitacional. Essa situação chama a atenção por demonstrar como o Poder Judiciário parece estar alheio ao problema habitacional do país, perpetuando privilégios às instituições financeiras, sob um discurso genérico de proteção ao interesse público.

Isso posto, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar que os imóveis vinculados ao SFH são privados, logo, passíveis de usucapião. Para esse fim, pretende-se realizar pesquisa bibliográfica e revisão de material teórico, especificamente, nas áreas de Direito Civil, Direito Constitucional e Direito Administrativo, a fim de delimitar os conceitos que serão utilizados ao longo do trabalho, como “função social da propriedade”, “usucapião” e “bem público”. Ao fim, pretende-se coletar decisões da Terceira e da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, responsáveis por julgar matérias envolvendo direito privado, com a finalidade de identificar a posição do Tribunal sobre o tema e os fundamentos jurídicos que amparam as suas decisões.

O primeiro capítulo será destinado a analisar o conceito de função social da propriedade e sua relação com o direito fundamental à moradia. No segundo capítulo, pretende-se examinar as principais características da usucapião e o alcance da regra da imprescritibilidade do bem público prevista na Constituição Federal. Por fim, o terceiro capítulo será destinado a investigar as relações jurídicas que se desenvolvem dentro do SFH, o que possibilitará a discussão sobre os fundamentos que sustentam o discurso adotado pelo STJ quando defrontado com o tema.

A expectativa é a de que o presente trabalho possa servir de reflexão aos operadores do direito e venha a aprofundar as discussões sobre a usucapião dos imóveis vinculados ao SFH. Especialmente, espera-se fomentar o debate sobre o alcance da regra da imprescritibilidade do bem público prevista no texto constitucional e reforçar a importância da usucapião enquanto ferramenta para a efetivação do direito fundamental à moradia.

1. UM NOVO OLHAR SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE: DA FUNÇÃO SOCIAL AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

1.1. A função social da propriedade

O conceito de função social da propriedade é fruto da simbiose entre duas concepções antagônicas de Estado: o Estado Socialista e o Estado Liberal. Conforme os ensinamentos de Ana Erhardt, é precisamente desta tensão política e ideológica que resulta o surgimento de um novo modelo de Estado, o Estado Liberal-democrático, ou também chamado de Estado Social, representado como a síntese dialética entre os dois modelos extremados¹.

No Estado Social, a máxima da autonomia privada começa a ser limitada e os direitos sociais são previstos como cláusulas políticas de compromisso², o que marca uma ruptura com o receituário liberal, ao retirar o indivíduo do centro do debate e enfatizar a necessária atuação do poder público na promoção do bem-estar coletivo. Trata-se do momento em que não mais se exige do Estado somente uma postura de abstenção nas relações particulares, mas também prestações positivas capazes de promover a real igualdade entre todos. Para Fábio Caldas de Araújo, “como novo protagonista do cenário social, o Estado auxilia os menos favorecidos, já que, isoladamente, estes jamais conseguiriam atingir as condições mínimas de bem-estar”³.

Evidente que a mudança do paradigma ideológico afetou os tradicionais institutos do direito privado. O direito de propriedade, até então inserido na órbita patrimonial, passa a ser encarado como uma situação jurídica complexa, na qual se inserem obrigações do proprietário perante a comunidade⁴. Nas palavras de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

Enquanto o proprietário do Estado Liberal agia nos limites impostos pela lei, segundo a máxima “posso fazer o que quiser, desde que não prejudique terceiros”, o proprietário dos tempos atuais sofre uma remodelação em sua autonomia privada, considerando que deve fazer tudo para colaborar com a sociedade, desde que não se prejudique.⁵

Nasce, portanto, a ideia de uma função social da propriedade. Para Farias e Rosenvald, a função social impõe limites negativos e positivos ao direito de propriedade, consistindo em

¹ ERHARDT, Ana Carolina Cavalcanti. **Direito fundamental à moradia: crítica ao discurso jurídico do Superior Tribunal de Justiça**. Natal: OWL, 2015, p. 82.

² Ibidem.

³ ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Usucapião**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 27.

⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 313.

⁵ Ibidem.

uma série de encargos, ônus e estímulos que impõem ao proprietário a missão de direcionar o bem à consecução das finalidades comuns⁶. Justamente por esse motivo é que a função social torna a propriedade um “poder-dever” ou um “direito-função”. Por outras palavras, a proteção ao direito do proprietário somente se justifica quando em harmonia com os interesses sociais⁷.

A função social é, então, o princípio básico que incide no próprio conteúdo do direito de propriedade, somando-se às faculdades conhecidas (usar, gozar, dispor e reivindicar) como um quinto elemento, o qual exerce controle sobre os demais. Perfeito o ensinamento de Farias e Rosenvald⁸ para quem qualquer ato de uso, gozo e disposição da coisa será submetido ao exame de finalidade, bem como eventual pretensão reivindicatória poderá ser paralisada se o proprietário não conceder destinação relevante ao bem.⁹

A partir do exposto, possível compreender a função social como princípio balizador e conformador ao direito de propriedade. Servirá como guia ao intérprete sempre que o direito do proprietário estiver em confronto com algum interesse social, como o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Em nenhuma hipótese, porém, a interpretação da propriedade pode estar dissociada das lentes impostas pela função social, visto que a sua proteção somente se justifica caso compatível com a consecução dos interesses coletivos que lhe são inerentes.

No Brasil, a função social da propriedade foi incorporada pela primeira vez ao texto constitucional com a promulgação da Carta de 1934, a qual prescrevia, em seu capítulo “*Dos direitos e das garantias individuais*”, que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. O referido preceito, embora excluído da Carta de 1937, voltou a ser inserido em todas as Constituições subsequentes, sendo acrescentado ao capítulo “*Da ordem econômica e social*”, tanto na Constituição de 1946 quanto na Carta de 1967.

Atualmente, a Constituição de Federal de 1988 inclui a função social da propriedade dentro do capítulo “*Dos direitos e deveres individuais e coletivos*”. E, não por acaso, a norma constitucional que assegura a tutela do direito de propriedade é topograficamente seguida pelo

⁶ Ibidem, p. 316.

⁷ Nos dizeres de Perlingieri, “o sistema apenas legitima a proteção de interesses particulares à medida que o seu exercício seja preenchido por uma valoração socialmente útil”. PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao direito civil constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Renovar, 2007, p. 121.

⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 316.

⁹ Sobre a temática: “A proibição do ajuizamento de ação petitoria enquanto pendente ação possessória, em verdade, não limita o exercício dos direitos constitucionais de propriedade e de ação, mas vem ao propósito da garantia constitucional e legal de que a propriedade deve cumprir a sua função social, representando uma mera condição suspensiva do exercício do direito de ação fundada na propriedade.” In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 165558/MT**. Recorrente: Victor Hugo Rodrigues Alves Ferreira e outros. Recorrido: Ademir Ortiz de Goes e outros. Relatora: Ministra Nancy Andriahi. Julgamento em 12 de dezembro de 2017. Publicado em 18 de dezembro de 2017.

condicionamento à sua função social¹⁰. Pretende-se, assim, acomodar o direito de propriedade ao princípio da solidariedade, conciliando-se duas ideias a princípio distintas.

Ainda, a Constituição de 1988 elencou algumas hipóteses capazes de limitar o direito de propriedade em atenção à função social. Cita-se como exemplo a desapropriação, instituto por meio do qual o Estado poderá reivindicar para si a propriedade particular, visando atender uma necessidade pública, um interesse social ou como sanção pela prática de um ato ilícito¹¹. Outra hipótese é a exigência do estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de uma atividade ou obra potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente¹², o que impôs a preservação ambiental como condição para a exploração econômica da propriedade.

Enfim, a par de tais diretrizes, conclui-se que o direito de propriedade jamais pode ser tido como um direito absoluto e inabalável, tendo em vista que deverá estar em harmonia com os demais valores constitucionais. Inclusive, nota-se que o proprietário que não confere ao seu bem uma destinação socialmente relevante, poderá ser sancionado até mesmo com a perda da coisa. Portanto, a propriedade, seja ela pública ou privada, móvel ou imóvel, urbana ou rural, corpórea ou incorpórea, sempre deverá ser interpretada à luz do princípio da função social.

1.2. O direito à moradia

O direito à moradia é, sem sombra de dúvidas, uma das principais ferramentas para a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana. Isso porque não há como imaginar uma vida digna dissociada de uma habitação adequada para que o indivíduo possa constituir o seu lar. Assim, a moradia assume contornos múltiplos, sendo o *locus* onde o ser humano vive a sua privacidade e desenvolve as suas relações afetivas.

¹⁰ “Artigo 5º, XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.” In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 23 mar. 2020.

¹¹ “Artigo 5º, XXIV - A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 23 mar. 2020.

¹² “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 23 mar. 2020.

O princípio da dignidade da pessoa humana, inicialmente desenvolvido por Immanuel Kant, concebe a ideia de que as pessoas têm dignidade e as coisas, preço¹³. Nessa perspectiva, entende-se que a dignidade humana é violada quando a pessoa é reduzida à condição de mero objeto ou mercadoria, de forma degradante¹⁴. Por isso, não há como ignorar a importância da moradia para se ter uma vida minimamente digna, afinal, o endereço é a estrutura básica que o indivíduo necessita para conseguir desenvolver os demais ramos da vida¹⁵.

Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 10 de dezembro de 1948, que a moradia foi elevada ao status de direito fundamental dentro da ordem jurídica internacional, tornando-se de observância obrigatória aos Estados signatários, dentre os quais, o Brasil. Como consequência, o direito à moradia, enunciado no artigo XXV do diploma internacional, passou a ser assegurado nos seguintes termos:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹⁶

Desde então, o direito à moradia constou em diversos tratados internacionais¹⁷, com destaque para o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil no dia 24 de janeiro de 1992. Os Estados que assinaram o documento em referência reconheceram “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”¹⁸.

No plano interno, o direito à moradia somente foi enunciado expressamente na ordem constitucional com a Constituição de 1988, sendo acrescentado ao rol dos direitos sociais com

¹³ MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de Dignidade Humana: Substrato Axiológico e Conteúdo Normativo, apud, SARLEET, Ingo Wolfgang. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 1ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 113-114.

¹⁴ STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 113.

¹⁵ Nesse sentido: “A identificação espacial do ser humano é essencial para que as relações jurídicas possam ser travadas e estabilizadas. Sem o domicílio, a pessoa não possui referência para a imputação das diversas relações jurídicas que necessita constituir é manter diariamente”. ARAÚJO, Fábio Caldas de, op. cit., p. 351-352.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Genebra, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://tinyurl.com/yen5pyhd>. Acesso em 23 mar. 2020.

¹⁷ Citam-se como exemplos a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965).

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Humanos, Sociais e Culturais**. Genebra, 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd3puzdq>. Acesso em 23 mar. 2020.

a Emenda Constitucional n.º 26/2000. Mas isso não significa que o direito à moradia carecia de proteção legal: além da tutela internacional, o direito à moradia estaria contido na proteção à dignidade da pessoa humana e em normas infraconstitucionais, a exemplo da Lei n.º 4.380/64, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação, cujo objetivo seria “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”¹⁹.

Apesar do destaque ocupado pelo direito à moradia no sistema jurídico global, mais de um bilhão de pessoas, no Brasil e no mundo, não possuem alojamento adequado, de acordo com os dados do Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (ONU-Habitat)²⁰. Segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em vários países, as condições de moradia colocam em risco à saúde da população e, todos os anos, milhões de pessoas são ameaçadas de serem removidas à força de suas residências²¹.

Por essa razão, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas entendeu que o direito à moradia não se restringiria a quatro paredes com um teto para proteger do desabrigo. Por moradia, deveria se compreender um local salubre, com condições mínimas para sobrevivência, como saneamento, água, tubulação para esgoto, coleta de lixo e iluminação, além de acessibilidade aos serviços públicos básicos, como saúde, educação e transporte. Inaugura-se, assim, o conceito de moradia adequada²².

No Brasil, o conceito de moradia adequada é incorporado ao Estatuto da Cidade, ao definir como diretriz para a política urbana o “direito à cidades sustentáveis”, compreendido 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”²³. Ademais, o Estatuto da Cidade também reforçou instrumentos de regularização fundiária, como a usucapião especial coletiva e o direito especial de uso para fins de moradia.

¹⁹ BRASIL. **Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybjlrg6s>. Acesso em 23 mar. 2020.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **O direito à moradia adequada**. Genebra, 9 nov. 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/yasou8q2>. Acesso em 23 mar. 2020.

²¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8jztaby>. Acesso em 23 mar. 2020.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral n.º 4: o direito à moradia adequada**. Genebra, Sexta Sessão, 1991. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya3hma8q>. Acesso em 23 mar. 2020.

²³ BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9rlsk9e>. Acesso em 23 mar. 2020.

Vê-se, então, que o conceito de moradia não se restringe ao conceito de habitação, ou seja, não significa, pura e simplesmente, ter um abrigo para se proteger contra as intempéries. Na realidade, o direito à moradia compreende toda a estrutura necessária para que a habitação esteja compatível com um padrão de vida digna e sustentável. E, por se tratar de um direito social, demandará prestações positivas do Estado para assegurar a sua plena efetivação²⁴.

Contudo, possuir um lugar para morar ainda parece ser um sonho distante para muitos brasileiros. Apesar de expressamente assegurado no plano nacional e internacional, o direito à moradia carece de efetividade no país, como restará demonstrado no tópico subsequente.

1.3. A questão da moradia no Brasil

1.3.1. Breve histórico das políticas de habitação no âmbito federal

Compreender a origem do problema da moradia no Brasil é recorrer à história do desenvolvimento urbano brasileiro. Para Paul Singer, quando surgiram condições favoráveis à expansão da indústria no país, a economia se apresentava compartimentada em regiões economicamente autônomas entre si²⁵. Com a industrialização, aproveitaram-se as estruturas preexistentes e o incremento na oferta de empregos levou ao rápido crescimento demográfico dos centros urbanos já consolidados, o que também aumentou a demanda por habitação.

Uma das primeiras normas editadas com referência à questão habitacional teria sido o Decreto-Imperial 4.461/1870. Por meio deste decreto, foi instituída a “Empreza (sic) Predial”, com a finalidade de “adiantar dinheiro a quem quizer (sic) ser proprietário de casas, mediante as condições destes estatutos, autorizando a concessão de empréstimos em favor de pessoas interessadas na aquisição de imóveis”²⁶.

Entretanto, a falta de moradia ainda não era considerada prioridade para os governos da época. Para Sergio Iglesias de Souza, a precariedade das habitações somente viria chamar atenção das autoridades públicas quando a aglomeração de pessoas nos centros urbanos, em

²⁴ Isso porque, como ensina José Afonso da Silva, “os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 286.

²⁵ SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Editora Nacional, 1974, p. 361-362.

²⁶ BRASIL. **Decreto-imperial nº 4.461/1870, de 27 de janeiro de 1870**. Concede ao Dr. Antônio de Castro Lopes autorização (sic) para incorporar uma companhia que denomina - Empreza (sic) predial. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7dmr4h6>. Acesso em 25 mar. 2020

más condições de higiene, levou à propagação de doenças, como a varíola e a febre amarela²⁷. Nota-se que o problema social enfrentado pelo poder público neste momento histórico não era precisamente a falta de moradia adequada, mas sim a saúde pública.

O principal instrumento de acesso à moradia no Brasil durante o final do século XIX e início do século XX foi o aluguel residencial. Daniel Mourgues Cogoy explica essa afirmação elucidando que não existia, naquela época, um sistema de previdência consolidado, fator que teria motivado as pessoas de maior capacidade financeira a investir na construção de imóveis para aluguel, objetivando, dessa maneira, auferir uma renda extra durante a velhice²⁸.

Contudo, o crescimento demográfico elevou os preços dos locativos, o que findou por ocasionar uma maior intervenção estatal no ramo, com a consequente retração do mercado de aluguéis, fazendo com que os inquilinos começassem a investir na aquisição da casa própria²⁹. Trata-se do momento em que o Estado passou a intervir tanto na construção civil como nas locações imobiliárias³⁰, em especial, com a edição do Decreto-lei 4.598/1942, disciplinando o inquilinato, e do Decreto-lei 58/1937, regulamentando a incorporação imobiliária.

Posteriormente, a questão habitacional viria a ser tratada de forma mais incisiva com a Lei n.º 4.830/1964, ao criar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O sistema teria como engrenagem o Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual captava recursos das cadernetas de poupança (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para aplicá-los em financiamentos habitacionais. Adianta-se desde logo que os aspectos do Sistema Financeiro de Habitação serão abordados com maior verticalidade em capítulo próprio deste trabalho.

A partir de 1990, o governo optou por uma nova abordagem da questão habitacional. A primeira, por meio do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado em 1997 e destinado às classes com maior poder aquisitivo. Depois, surgiram programas destinados à população de menor renda, citando-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 2001, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009. Atualmente, o SFH, o SFI, o PAR e o PMCMV permanecem como os principais programas governamentais existentes para a promoção do acesso à moradia.

²⁷ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 45-46.

²⁸ COGOY, Daniel Mourgues. **As garantias específicas nos contratos de financiamento habitacional no direito brasileiro**. São Paulo. LiberArs, 2016, p. 46.

²⁹ Ibidem, p. 47.

³⁰ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no brasil**. Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. 3, n. 127, p.711-732, janeiro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycynay5c>. Acesso em 25 mar. 2020.

1.3.2. Dados sobre o déficit habitacional brasileiro

É forçoso reconhecer, todavia, que as iniciativas governamentais não foram suficientes para garantir a universalização do acesso à moradia e a questão permanece como um dos mais graves problemas do Brasil. Apenas para ilustrar, o levantamento da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) junto à Fundação Getúlio Vargas (FGV)³¹ aponta que o déficit habitacional brasileiro durante 2017 foi estimado em 7,77 milhões de unidades, nível recorde quando comparado à série histórica analisada na Figura 1.



Figura 1 – Evolução do Déficit Habitacional do Brasil (Fonte: ABRAINC e FGV)

Isso significa afirmar que para cobrir a demanda habitacional do país seria necessária a construção de mais de 7,77 milhões de habitações. Ademais, o estudo aponta que o número de moradias inadequadas ou inexistentes é maior nos estratos cuja renda familiar é de até três salários-mínimos. Quando somados, esses estratos respondem por 91,7% do déficit total, o que equivale a 7,1 milhões de famílias sem alojamento adequado, como se vê da Figura 2.

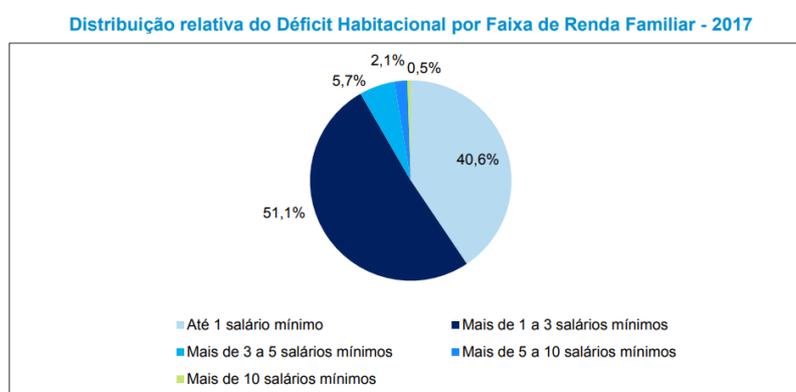


Figura 2 – Distribuição do déficit habitacional por faixa de renda familiar (Fonte: ABRAINC e FGV)

³¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. Brasil, 17 de outubro de 2018. 64 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7m2tctr>. Acesso em 25 mar. 2020.

Todo esse cenário é agravado quando são analisados os dados a respeito da quantidade de propriedades ociosas no Brasil. O estudo da Fundação João Pinheiro (FJP), por exemplo, indica um evidente paradoxo na estrutura fundiária brasileira: em que pese o elevado déficit habitacional, o Brasil possui o total de 7,906 milhões de domicílios vagos, isto é, despidos de uma destinação adequada, dos quais 6,893 milhões estão em condições de serem habitados³².

A matemática parece ser simples: o número de domicílios vagos é quase equivalente ao número famílias desalojadas, o que indica a deficiência das políticas públicas destinadas a enfrentar o problema da habitação no país, além de uma evidente contradição: *enquanto muita gente não tem casa, muita casa não tem gente*. Ademais, os dados apresentados apontam uma enorme quantidade de propriedades ociosas que poderiam ser utilizadas para fins de moradia, o que atesta a dificuldade de pôr em prática o princípio da função social da propriedade.

Em suma, os dados apresentados indicam uma realidade que jamais pode ser ignorada pelos operadores do direito, especialmente, para que importantes valores constitucionais não se tornem meros símbolos, despidos de qualquer eficácia normativa. Nessa conjuntura, o estudo da usucapião, objeto do presente trabalho, ganha ainda mais relevo, acreditando-se que tal instituto deve vir a se consagrar como importante instrumento de regularização fundiária, capaz de garantir a função social da propriedade e auxiliar na efetivação do direito à moradia.

2. USUCAPIÃO E BENS PÚBLICOS

2.1. Delimitação conceitual da usucapião

A usucapião tem origem no direito romano, mais precisamente, na Lei das XII Tábuas, sendo uma forma de legitimação da posse pelo decurso do tempo. Como ilustram Alexandre Correia e Gaetano Sciascia, *usucapio* deriva de *usus* (usar) e de *capere* (tomar)³³. E, acentua José Alberto Vieira que “no direito romano arcaico o *usus* era o termo utilizado para designar a posse da coisa. Assim, a *usus capio* traduzia o direito real pela posse”³⁴.

De certo modo, as bases romanas permanecem na atualidade, sendo possível definir a usucapião como a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo, com a

³² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2018, p. 37. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybqdnm3u>. Acesso em 25 de março de 2020.

³³ CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. **Manual de direito romano e textos em correspondência com os artigos do Código Civil Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 176.

³⁴ VIEIRA, José Alberto. **Direitos reais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 404.

observância dos requisitos instituídos em lei³⁵. Em um sentido equivalente, Flávio Tartuce ensina que a usucapião permite que uma situação de fato, ou seja, a posse, alongada por um certo intervalo de tempo, origine uma situação jurídica: a aquisição da propriedade³⁶.

Em sentido mais amplo, Maria Helena Diniz define a usucapião como um “modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais, usufruto, uso, habitação, enfiteuse, servidões prediais, pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais”³⁷. Nota-se, enfim, que não há grande divergência doutrinária no que diz respeito ao conceito da usucapião. A maioria dos autores entende se tratar de uma forma de adquirir a propriedade ou outros direitos reais pelo exercício da posse durante certo lapso de tempo.

Convém, ainda, mencionar a reflexão de Fábio Caldas de Araújo, para quem a usucapião possui uma natureza dúplice, ao afirmar que “a usucapião constitui instituto paradoxal, na medida em que cria e destrói, simultaneamente, o direito de propriedade”³⁸. E arremata: “ao mesmo tempo em que a usucapião é fonte primária de aquisição do direito de propriedade, também configura modo singular de sua extinção”³⁹. Logo, a usucapião cria para o possuidor o direito de propriedade ao passo que extingue o direito do proprietário anterior.

Inclusive, a afirmação de que a usucapião se trata de um modo de aquisição originária da propriedade merece maiores esclarecimentos. Isso porque, ao contrário do que ocorre na aquisição derivada, resultante de um contrato de compra e venda, por exemplo, na aquisição originária o novo proprietário não mantém qualquer relação de direito real ou obrigacional com o seu antecessor⁴⁰, de modo que o bem se incorpora ao seu patrimônio em sua plenitude, livre de todos os vícios que a relação pregressa apresentava⁴¹.

Exemplificando, um imóvel que se encontrava gravado com uma hipoteca, em razão de negócio jurídico praticado pelo antigo proprietário, ao ser adquirido por usucapião, estará livre

³⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Volume IV**. Direitos Reais. 18ª edição: Forense, 2004, p. 137.

³⁶ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 5ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 927

³⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 155.

³⁸ ARAÚJO, Fábio Caldas de, op. cit., p. 19.

³⁹ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁰ Sobre o tema, perfeita a lição do Min. Luís Felipe Salomão: “A declaração de usucapião é forma de aquisição originária da propriedade ou de outros direitos reais, modo que se opõe à aquisição derivada, a qual se opera mediante a sucessão da propriedade, seja de forma singular, seja de forma universal. Vale dizer que, na usucapião, a propriedade não é adquirida do anterior proprietário, mas, em boa verdade, contra ele. A propriedade é absolutamente nova e não nasce da antiga. É adquirida a partir da objetiva situação de fato consubstanciada na posse ad usucapionem pelo interregno temporal exigido por lei. Aliás, é até mesmo desimportante que existisse antigo proprietário.”. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 941464/SC**. Recorrente: Luiz Alberto Piazero Schnaider e outro. Recorrido: Caixa Econômica Federal. Relatora: Ministra Luísa Felipe Salomão. Julgamento em 24 de abril de 2012. Publicado em 29 de junho de 2012.

⁴¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 395.

do gravame, de modo que o ônus hipotecário não subsistirá perante o usucapiente, que receberá a propriedade límpida e isenta de máculas. Na prática, essa conclusão é importante, porque com o nascimento do direito de propriedade do usucapiente, desaparece, inclusive, todo o histórico da matrícula pela constituição de uma nova.

A usucapião é, portanto, um instituto essencialmente de direito material, motivo pelo qual a sentença na ação de usucapião irá declarar o domínio que já existia desde o instante em que foram preenchidos os requisitos legais, possuindo efeitos retroativos à data de início da posse. Enfim, a sentença servirá de título hábil a ser levado ao registro⁴², tornando público o direito real de propriedade. Vale transcrever os ensinamentos de Cândido Dinamarco:

Usucapião é instituto só de direito substancial, que deita unicamente nele as suas raízes e só dele recebe a disciplina de seus requisitos e efeitos. Nada tem de processual. O que torna o possuidor dono não é uma sentença judicial, mas o exercício da posse adequada, pelo tempo necessário. (...) São fenômenos, como se vê, que se desenrolam no plano do direito substancial e ali se consumam segundo razões, normas, conceitos e valores inerentes a este.⁴³

De imediato, é possível observar a íntima relação entre a usucapião e a função social da propriedade. Nessa linha, a usucapião não representa um ataque ao direito de propriedade, mas sim uma homenagem ao possuidor que atribuiu ao bem uma função social ou econômica relevante, em consonância com os valores da solidariedade e da justiça social. Como ensina José Dilvanir Costa, “ao proprietário não é dado negligenciar o seu direito, sob pena de perdê-lo no interesse social”⁴⁴. Isso também é o que entende Silvio Venosa:

A possibilidade de a posse continuada gerar a propriedade justifica-se pelo sentido social e axiológico das coisas. Premia-se aquele que se utiliza utilmente do bem, em detrimento daquele que deixa escoar pelo tempo, sem dele utilizar-se ou não se insurgindo que outro o faça, como se dono fosse.⁴⁵

Considerando esse ponto de vista, é possível afirmar que a usucapião, como modo de aquisição originária da propriedade e de outros direitos reais pela posse prolongada da coisa, representa um prêmio para aquele que imprimiu ao bem uma destinação social ou econômica

⁴² Interessante mencionar que, com o novo Código de Processo Civil, a usucapião, que até então somente poderia ser requerida pela via judicial, passou a ser possível diretamente perante o Cartório de Registros de Imóveis da comarca em que o bem estiver situado, pelo procedimento pormenorizado no artigo 1.071 da Lei 13.105/2015 e Provimento 65 do Conselho Nacional de Justiça.

⁴³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Usucapião e posse perdida**. vol., 19, n° 74. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 40.

⁴⁴ COSTA, Dilvanir José da. **Usucapião: doutrina e jurisprudência**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, vol. 36, n.º 143, 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydbphp8d>. Acesso em 18 abr. 2020.

⁴⁵ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 13º Ed. São Paulo: Atlas S.A. 2013. p. 198

relevante, mas também significa uma sanção ao proprietário desidioso que negligenciou o seu direito. Por fim, o instituto da usucapião aponta como importante instrumento jurídico capaz de garantir a efetividade do princípio da função social da propriedade.

2.2. Requisitos gerais

Como foi visto, a usucapião permite a aquisição da propriedade pela posse prolongada do bem, desde que atendidos alguns requisitos legais. Desse modo, faz-se necessário elucidar quais requisitos deverão ser preenchidos para sua consumação. Por fins meramente didáticos, adota-se neste trabalho a classificação seguida por Cristiano de Farias e Nelson Rosendal⁴⁶, pela facilidade de sua compreensão. Resumidamente, os autores classificam os requisitos para a usucapião em três grupos, quais sejam, os requisitos pessoais, reais e formais.

Os requisitos pessoais consistem nas causas que poderão obstar o curso da usucapião, suspendendo ou interrompendo o prazo necessário à aquisição da propriedade. Explicando em termos mais simples, o prazo da usucapião não correrá em desfavor de certas pessoas que, por ostentarem certas qualidades pessoais, são protegidas no ordenamento jurídico, como aquelas que se encontram servindo nas Forças Armadas em tempos de guerra. Isso porque também se aplicam aos possuidores, no que for possível, as causas que impedem o curso da prescrição⁴⁷.

Aliás, a proximidade da usucapião com a prescrição propriamente dita, ou prescrição extintiva, é a razão pela qual alguns autores utilizam a expressão “prescrição aquisitiva” como sinônimo da usucapião. De fato, as duas situações versam sobre efeitos que se originam com o decurso do tempo, mas, tecnicamente, os dois institutos jurídicos têm as suas diferenças, pois a prescrição extintiva neutraliza uma pretensão pela inércia do seu titular, enquanto a usucapião é simplesmente um modo de adquirir a propriedade⁴⁸.

Por seu turno, os requisitos reais são aqueles relacionados à coisa, tendo em vista que alguns bens são insuscetíveis de usucapião. O exemplo de maior relevo são os bens públicos, em virtude da previsão constitucional de que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”⁴⁹. Outro exemplo são os bens que estão fora do comércio (*res extra commercium*), ou seja, os bens que, por sua própria natureza, não podem ser adquiridos, como, por exemplo,

⁴⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 396-408.

⁴⁷ “Art. 1.244. Estende-se ao possuidor o disposto quanto ao devedor acerca das causas que obstem, suspendem ou interrompem a prescrição, as quais também se aplicam à usucapião.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 18 abr. 2020.

⁴⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 397.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 19 abr. 2020

o ar ou a luz natural. Também não pode ser adquirida por usucapião a propriedade da coisa roubada ou furtada (*res furtiva*), ao menos enquanto durar a pretensão punitiva ou a pretensão executória, posição de Fábio Caldas de Araújo⁵⁰.

Mais adiante restará demonstrado que apesar da proibição legal, a vedação absoluta à usucapião dos bens públicos não é tema pacífico na doutrina, sobretudo, quando considerada uma interpretação lógico-sistemática da Constituição Federal de 1988, cujo corpo normativo contemplou o princípio da função social da propriedade. A discussão, todavia, será reservada para um item específico deste trabalho, oportunidade em que os argumentos levantados pela doutrina poderão ser apreciados com maior profundidade.

Por fim, os requisitos formais versam sobre as condições ou formalidades necessárias para a consumação da usucapião. Regra geral, os requisitos formais irão variar de acordo com a modalidade do instituto, contudo, dois pressupostos são obrigatórios em nosso ordenamento para configuração de qualquer modalidade de usucapião: o tempo e a posse. Nesse momento, importante frisar que apenas a posse *ad usucapionem* dará ensejo à usucapião, ou seja, aquela exercida de forma mansa, pacífica, pública, contínua e com ânimo de dono.

Entende-se por posse mansa ou pacífica aquela exercida sem violência e sem qualquer manifestação em contrário de quem tenha legítimo interesse, ou melhor, sem a oposição do proprietário da coisa⁵¹. Por seu turno, a posse pública é aquela que possibilita ao proprietário ter conhecimento da sua existência. Por fim, a posse contínua é aquela exercida sem qualquer intervalo ou interrupção⁵², ainda que seja possível somar duas ou mais posses sucessivas para a contagem do prazo da usucapião⁵³.

O ânimo de dono (*animus domini*) equivale à intenção psíquica do usucapiente de se transformar em dono da coisa⁵⁴. O possuidor com *animus domini* sabe que a coisa não lhe pertence, porém atua com o desejo de se converter em proprietário, pois quer excluir o antigo titular⁵⁵. Logo, ao menos em regra, não exercem a posse com *animus domini* o locatário ou o comodatário, pois recebem a coisa em virtude de uma relação jurídica de caráter temporário.

⁵⁰ ARAÚJO, Fábio Caldas de, op. cit., p. 219.

⁵¹ TARTUCE, Flávio. **Direito civil, volume 4: Direito das coisas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 144.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Nos exatos termos do Código Civil: “Art. 1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 18 abr. 2020.

⁵⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 397.

⁵⁵ TARTUCE, Flávio. op. cit., 2014, p. 144.

⁵⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 412-413.

De imediato, é possível observar que a posse necessária à usucapião não poderá contar com os vícios objetivos da violência, clandestinidade e da precariedade, ou, em outros termos, não poderá ser uma posse injusta. Portanto, aquele que adquiriu a posse valendo-se da força (violência), ou às escondidas (clandestinidade), ou pela quebra de uma relação de confiança, como, por exemplo, o locador que se nega a devolver o bem após encerrado o contrato de locação (precariedade), regra geral, não poderá alegar em seu favor a ocorrência da usucapião.

Contudo, tanto a doutrina quanto a legislação brasileira admitem a possibilidade de a posse clandestina ou violenta servir para a usucapião, desde que cessados os atos de violência ou clandestinidade⁵⁶, visto que haveria nesse caso uma verdadeira mutação da causa da posse (*causa possessionis*). A questão, porém, se torna mais complexa quando se está diante de uma posse precária, ou seja, aquela que resulta de um abuso de confiança praticado pelo possuidor.

Alguns autores, como Silvio Rodrigues⁵⁷, entendem que o vício sobre a posse precária jamais cessa, pois, o possuidor terá sempre a obrigação de devolver o bem. Contudo, esse não parece ser o entendimento que se harmoniza com o preceito constitucional da função social da propriedade, porque acaba por premiar o proprietário que se mantém inerte, em detrimento do possuidor que conferiu ao bem uma utilização relevante⁵⁸. Logo, parece ser mais adequado admitir que até mesmo o vício na posse precária poderá ser sanado e viabilizar a usucapião⁵⁹.

Em síntese, conforme a classificação de Farias e Rosenvald, os requisitos gerais que possibilitam a usucapião são pessoais, reais e formais. Dentre os requisitos formais, destacam-se o tempo e a posse *ad usucapionem*, comuns a toda e qualquer modalidade de usucapião. No entanto, em algumas situações, o prazo necessário à usucapião poderá ser abreviado, desde que preenchidos outros requisitos legais mais específicos. Enfim, flexibiliza-se o ingrediente do tempo, para acrescentar outros temperos, como o justo título e a boa-fé, estudados a seguir.

⁵⁶ Isto, pois, dispõe o Código Civil que “Art. 1.208. Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 18 abr. 2020.

⁵⁷ RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: direito das coisas**. Volume 5. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 29.

⁵⁸ O Superior Tribunal de Justiça (STJ) admite que a posse originalmente precária poderá ensejar a usucapião, desde que o possuidor tenha se comportado com o intuito de excluir a posse do antigo proprietário. À título de exemplo: “O fato de ser possuidor direto na condição de promitente-comprador de imóvel, em princípio, não impede que este adquira a propriedade do bem por usucapião, uma vez que é possível a transformação do caráter originário daquela posse, de não própria, para própria”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 143976/GO**. Recorrente: Jad Salomão. Recorrido: Arceno Xavier Bonfim. Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgamento em 06 de abril de 2004. Publicado em 14 de junho de 2004.

⁵⁹ A discussão deu origem ao Enunciado 237, da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: “É cabível a modificação do título da posse - *interversio possessionis* - na hipótese em que o até então possuidor direto demonstrar ato exterior e inequívoco de oposição ao antigo possuidor indireto, tendo por efeito a caracterização do *animus domini*”. BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n.º 237**. III Jornada de Direito Civil. Coordenador Geral: Min. Ruy Rossado de Aguiar. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya89b86s>. Acesso em 26 de abril de 2020.

2.3. Principais modalidades

Diversas são as modalidades de usucapião previstas no ordenamento jurídico pátrio. Contudo, visando delimitar o objeto à finalidade deste trabalho, a usucapião será aprofundada somente nas modalidades extraordinária, ordinária e especial urbana individual. Justifica-se a restrição do tema por serem essas as modalidades de usucapião que costumam ser discutidas nos casos inseridos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Pois bem. A usucapião extraordinária possui dois elementos que lhe são fundamentais: a posse e o transcurso do tempo. Portanto, não se exige para a configuração desta modalidade de usucapião qualquer outro requisito específico a não ser o tempo e a posse *ad usucapionem*. Por isso, a usucapião extraordinária tem por característica a longa duração da posse, exigindo-se para a sua consumação o transcurso de quinze a dez anos, sendo o prazo abreviado quando “o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo”⁶⁰.

A usucapião ordinária, por sua vez, possibilita a aquisição da propriedade quando a posse perdurar pelo prazo de dez anos e for acrescida de dois requisitos específicos: o justo título e a boa-fé. De imediato, é importante diferenciar a modalidade ordinária da modalidade extraordinária com prazo abreviado. Embora as duas sejam consumadas com o prazo de dez anos, a primeira exigirá o justo título e a boa-fé, enquanto a segunda dispensa tais requisitos, mas impõe que o possuidor tenha atribuído ao bem alguma destinação socialmente relevante.

O justo título é, para Fábio Caldas de Araújo, a representação de um ato jurídico que possibilite, em tese, a transmissão do direito de propriedade, mesmo que dotado de algum vício, como: escritura pública de compra e venda, carta de arrematação, dação em pagamento ou doação⁶¹. Desse modo, o autor entende por justo título aquele que, “abstraindo-se a questão sobre se ele emana do seu legítimo titular ou de uma pessoa capaz de alienar, é hábil para conferir o direito de propriedade”⁶². Em igual sentido, ensinam Farias e Rosenvald:

Justo título é o instrumento que conduz um possuidor a iludir-se por acreditar que ele lhe outorga a condição de proprietário. Trata-se de um título que, em tese, apresenta-se como instrumento formalmente idôneo a transferir a propriedade, malgrado apresente algum defeito que impeça a sua aquisição.⁶³

⁶⁰ In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 26 abr. 2020.

⁶¹ ARAÚJO, Fábio Caldas de. op. cit., p. 374.

⁶² Ibidem, p. 240.

⁶³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 417.

A boa-fé também é requisito indispensável para consumação da usucapião ordinária e consiste na convicção do possuidor de que é o legítimo proprietário do bem (*opinio domini*)⁶⁴. É, assim, o estado subjetivo de ignorância do possuidor quanto ao vício ou obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa⁶⁵. Com efeito, o possuidor com boa-fé incide em estado de erro, o que lhe gera a falsa percepção de ser o titular da propriedade⁶⁶.

A usucapião ordinária pode ter o seu prazo abreviado para cinco anos quando o imóvel houver sido adquirido com base nas informações constantes no registro do imóvel. A hipótese reforça importância da aparência registral e tem por escopo proteger o terceiro de boa-fé que adquiriu o bem confiando nas informações registradas no cartório. Regra geral, trata dos casos em que o possuidor adquire o imóvel de alguém que não era o legítimo proprietário, mas por alguma razão figurava na matrícula (*venda a non domino*), servindo como instrumento capaz de regularizar a situação do possuidor, desde que tenha utilizado o bem para a sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Por fim, a última modalidade que será analisada é a usucapião especial urbana, na sua forma individual. Trata-se de uma figura inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, criada junto à Constituição Federal de 1988 com a nobre finalidade de facilitar o acesso à habitação. É precipuamente “uma maneira de promover o direito fundamental à moradia, assegurando-se um patrimônio mínimo à entidade familiar, na linha de tutela ao princípio da dignidade da pessoa humana”⁶⁷, motivo pela qual é dotada de prazo abreviado, apenas cinco anos.

A usucapião especial urbana individual, também chamada de *pro-moradia*, é prevista não somente na Constituição Federal de 1988, como também no Código Civil e no Estatuto da Cidade. Essa tripla repetição normativa parece indicar a importância dada pelo legislador ao instituto, reforçando o destaque que a usucapião possui na promoção do direito fundamental à moradia e na efetivação da função social da propriedade. Eis a razão de se afirmar que o prazo abreviado em cinco anos tem por objetivo garantir à entidade familiar um patrimônio básico.

A consumação dessa modalidade irá exigir, além dos requisitos gerais, a qualificação da posse pela utilização do imóvel para fins de moradia. Por isso, com certa didática, Farias e Rosenvald a compreendem como uma “mini usucapião extraordinária”⁶⁸, porque dispensaria o

⁶⁴ ARAÚJO, Fábio Caldas de. op. cit., p. 377.

⁶⁵ É precisamente o que prevê o Código Civil: “Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.” In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 26 abr. 2020.

⁶⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 423.

⁶⁷ Ibidem, p. 429.

⁶⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 429.

justo título e a boa-fé. Entretanto, a usucapião especial urbana exige também que o possuidor demonstre não possuir qualquer outro imóvel, urbano ou rural, nem ter sido beneficiado antes pelo mesmo instituto. Ademais, a área adquirida não poderá exceder o limite de 250m².

Enfim, a usucapião urbana tem por objetivo facilitar o acesso à moradia àquele que não possui qualquer outra habitação, possibilitando, assim, a redistribuição de riquezas, com base na noção de uma função social inerente à propriedade. Essa conclusão ajuda até mesmo a compreender as limitações impostas ao instituto, como a restrição da área ocupada, porque a usucapião *pro-moradia* “não se destina à formação de casas de luxo, mas permitir a moradia simples e digna”⁶⁹ com a fixação de famílias em áreas urbanas.

Para uma melhor didática, utiliza-se da tabela adiante para sintetizar os requisitos que, somados à posse e ao tempo, ensejam as diversas modalidades de usucapião:

MODALIDADES	PRAZO	REQUISITOS ESPECÍFICOS
Usucapião extraordinária Art. 1.238, CC	15 anos	Não há.
	10 anos	O imóvel deverá servir de moradia ou possuir obras/serviços de caráter produtivo.
Usucapião ordinária Art. 1.242, CC	10 anos	O possuidor deverá contar com o justo título e a boa-fé.
	5 anos	Protege a aparência registral. Além do justo título e da boa-fé, também exige a utilização para moradia ou a realização de investimentos de interesse social e ou econômico.
Usucapião especial urbana Arts. 1.240, CC; 183, CRFB/88; e 9º, Estatuto da Cidade	5 anos	Exige que o imóvel seja utilizado para fins de moradia, que o possuidor não tenha outro imóvel, nem tenha sido beneficiado antes pelo instituto. Limitada a imóveis com menos de 250m ² .

Figura 3 – Modalidades de usucapião (Fonte: Autoral)

2.4. O conceito de bem público

Ultrapassadas as considerações gerais sobre a usucapião, será possível analisar o tema da imprescritibilidade do bem público. Como antecipado, os bens públicos não estão sujeitos à usucapião, tendo em vista a previsão constitucional de que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”⁷⁰, regra também replicada no Código Civil brasileiro⁷¹. Mas, para a

⁶⁹ ARAÚJO, Fábio Caldas de. op. cit., p. 339.

⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 09 mai. 2020.

⁷¹ “Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos à usucapião”. In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 09 mai. 2020.

adequada compreensão da questão, parece útil buscar suporte na doutrina administrativa a fim de esclarecer o alcance do conceito de “imóvel público” incorporado ao texto constitucional.

Em uma análise inicial, o conceito de bem público pode ser extraído do Código Civil brasileiro. Sob essa perspectiva, são públicos os bens pertencentes à União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações, ou, por outras palavras, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno⁷². Nota-se, portanto, que a lei privada adotou um critério subjetivo, calcado na titularidade do bem, para delimitar o conceito de bem público.

Por essa linha de raciocínio, os bens pertencentes às empresas estatais, às sociedades de economia mista e às concessionárias ou permissionárias de serviço público, isto é, pessoas jurídicas submetidas ao regime de direito privado, são bens particulares. Como consequência, a elas são aplicáveis as normas da lei privada, e não o regramento do direito administrativo, caracterizado pela imprescritibilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade, por exemplo.

Noutras palavras, partindo única e exclusivamente da definição legal de bem público, extraída do Código Civil brasileiro, restaria clarividente a possibilidade de usucapião dos bens de titularidade de uma empresa pública, como é o caso dos Correios ou da Caixa Econômica Federal, ou de uma sociedade de economia mista, como é o caso da Petrobrás e do Banco do Brasil, haja vista se tratem de pessoas jurídicas submetidas ao regime de direito privado.

Entretanto, parte da doutrina administrativa terminou por ampliar o conceito de bem público, adotando o critério da afetação ou destinação. Por esse segundo critério, ainda que um bem seja de titularidade de uma pessoa jurídica de direito privado, caso esteja afetado à prestação de serviço público, gozará da mesma proteção jurídica aplicável aos bens públicos⁷³. Justifica-se, pois, o bem destinado à prestação de um serviço público acabaria por se tornar indispensável à própria execução da função pública, mesmo que exercida por particular.

Perfilhando-se a esse entendimento, Juarez Freitas ensina que os bens pertencentes aos particulares, porém afetados à prestação de um serviço público, poderiam ser compreendidos como bens “quase públicos” visto que “embora não contemplados pela classificação civilista, são especializados por uma afetação pública, sem alteração da titularidade, que permanece

⁷² “Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 09 mai. 2020.

⁷³ Essa é a posição de Ihene Patrícia Nohara e Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os bens públicos podem ser conceituados tanto a partir da titularidade, quanto a partir da destinação dada ao bem, quer dizer, caso afetado ou não a prestação de determinado serviço público. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010, p. 913; NOHARA, Ihene Patrícia. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 725.

particular”⁷⁴. Por esse motivo, entende que o bem vinculado a uma efetiva utilidade pública é incorporado ao uso e gozo público, fazendo-se *publicizado*.

Nota-se que diversamente do que acontece quando se leva em conta o critério civilista da titularidade, partindo do critério da afetação, também são públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado, desde que afetados a um serviço público. Nesse segundo cenário, os bens de uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, mas afetados ao serviço público, não poderão ser objeto de usucapião.

Resumidamente, dois são os critérios que poderão ser utilizados para definir a natureza jurídica do bem, se pública ou privada. Com efeito, o primeiro critério levará em consideração a sua titularidade, enquanto o segundo terá como base a destinação ou a afetação do bem. Para melhor elucidar a questão, é válido transcrever a lição Lucas Rocha Furtado:

O primeiro critério considerado para a definição do domínio público toma como parâmetro a titularidade dos bens. Essa perspectiva atribui natureza pública aos bens pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público. Outra opção para a definição do domínio público toma como parâmetro a finalidade a que se destinam os bens. Se sua utilização estiver vinculada ao desempenho de qualquer atividade estatal, ou se forem destinados ao uso diretamente pela população, compreenderiam esses bens o domínio público.⁷⁵

Então, para que o bem pertencente à pessoa jurídica de direito privado possa receber a proteção publicista, é preciso que esteja atrelado à execução de um serviço público. É dizer, somente nessa hipótese, o imóvel pertencente ao particular não poderia ser adquirido pela usucapião. Por esse motivo, é importante diferenciar quando o Estado atua prestando serviço público e quando atua explorando diretamente a atividade econômica, visto que, no segundo caso, a atuação do ente público ocorrerá segundo as regras das leis privadas.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o serviço público seria a atividade destinada à satisfação da coletividade em geral, mas utilizada singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente aos seus deveres, prestando por si ou por quem lhe substitua, sob regime de direito público⁷⁶. Há que se atentar que não existe serviço público por natureza, pois, como ensina Nohara, “é o ordenamento jurídico que atribui a determinada categoria de atividade a qualificação jurídica de serviço público, submetendo-a total ou parcialmente ao regime jurídico de direito de direito administrativo”⁷⁷.

⁷⁴ FREITAS, Juarez. **Estudos sobre Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 70.

⁷⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2013, p. 661.

⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 671.

⁷⁷ NOHARA, Ithene Patrícia. op. cit., p. 470.

A exploração da atividade econômica pelo Estado não se confunde com a prestação de um serviço público. Explica-se: é que o ente público, excepcionalmente, poderá explorar de forma direta a atividade econômica, quando assim exigir a segurança nacional ou o interesse coletivo relevante. Contudo, nesse cenário, o Estado não poderá gozar de qualquer privilégio não extensivo aos particulares⁷⁸, submetendo-se às regras do mercado e da legislação privada, sob pena de violar o regime constitucional da livre concorrência.

Ou seja, existem as empresas estatais que prestam serviço público, estas submetidas às regras do direito administrativo, razão pela qual os seus bens são considerados públicos, posto que afetados a atividades de interesse público. Por outro lado, também existem estatais que exploram de forma direta a atividade econômica de circulação de bens e/ou de prestação de serviços, estas sujeitas às regras do direito privado e atuando no mercado sob o regime da livre concorrência, não podendo gozar de qualquer benefício não extensivo aos particulares⁷⁹.

A par de tais considerações, o Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, realizou a distinção entre as empresas estatais que prestam serviços públicos e as estatais que exploram diretamente a atividade econômica, elucidando que “atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito”⁸⁰. Por essa razão, para a Corte constitucional, quando o Estado estiver na condição de agente empresarial, não gozará dos privilégios da administração pública⁸¹.

À guisa de conclusão, seja pelo critério da titularidade ou pelo critério da afetação, os bens pertencentes à empresa pública criada para explorar diretamente a atividade econômica, sob o regime da livre concorrência, são particulares e poderão ser objeto da usucapião. Essa assertiva servirá para compreender que os bens atrelados ao Sistema Financeiro de Habitação, pertencentes à Caixa Econômica Federal, são privados e, por isso, passíveis de usucapião.

⁷⁸ É precisamente o que dispõe a Constituição Federal de 1988: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (...) § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 09 mai. 2020

⁷⁹ A distinção é brilhantemente elucidada por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “as atividades da alçada dos particulares – vale dizer, atividades econômicas – só podem ser desempenhadas pelo Estado em caráter absolutamente excepcional”, enquanto que “as atividades previstas como da alçada do Estado – ou seja, os serviços públicos – só podem ser desempenhadas por particulares se o Estado os credenciar a prestá-las”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 794.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) n.º 46**. Relator: Ministro Eros Grau. Diário da Justiça Eletrônico n.º 35. Brasília, 26 fevereiro de 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/yb6xve6c>. Acesso em 09 mai. 2020.

⁸¹ “As empresas públicas que exercem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 689.588/GO**. Relator: Ministro Luiz Fux. Diário de Justiça Eletrônico n.º 239. Brasília, 06 dez. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/yck9lnwr>. Acesso em 09 mai. 2020.

2.5. A possibilidade de usucapião do bem público

Delimitado o conceito de bem público, é importante destacar que a doutrina moderna vem sustentando que até mesmo o bem tradicionalmente público poderá ser adquirido pela usucapião, a partir de uma análise lógico-sistemática da Constituição Federal de 1988. Isso se justifica porque existiriam bens que apesar de estarem formalmente sob a titularidade de uma pessoa jurídica de direito público, não estariam atendendo a qualquer função social. A fim de compreender melhor a questão, traz-se a classificação dos bens públicos prevista no Código Civil brasileiro, de modo a demonstrar que certos bens públicos, por sua própria natureza, não deveriam possuir um regime jurídico diferenciado.

Nos termos da lei civil, os bens públicos são classificados em: (i) bens de uso comum do povo; (ii) bens de uso especial; e (iii) bens dominicais ou dominiais⁸². Ensina Nohara que os bens de uso comum do povo, como rios, mares, ruas e praças, podem ser usados por todos, enquanto os bens de uso especial são aqueles utilizados pela administração para a consecução dos seus objetivos, e, por último, os bens dominicais pertencem ao Estado na sua qualidade de proprietário, mas não possuem um fim administrativo específico⁸³.

Evidente que os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial possuem uma função social que lhe é intrínseca, afinal, eles servem para atender direta ou indiretamente as necessidades da população. Por esse motivo, justifica-se a regra constitucional que veda a sua aquisição por usucapião, porque nesse caso estaria se protegendo o próprio interesse público. Entretanto, esse não parece ser o caso dos bens dominicais, como os terrenos de marinha. Na realidade, esse último grupo de bens integra o domínio privado do Estado, motivo pelo qual podem até mesmo ser alienados, desde que preenchidos determinados requisitos legais.

Por esse motivo, alguns autores, como Silvio Rodrigues, sustentam a possibilidade da usucapião do bem público dominial defendendo que, por serem alienáveis, tais bens também seriam prescritíveis⁸⁴. Ao nosso ver, a possibilidade de usucapião do bem dominial parece se conformar ao comando constitucional da função social da propriedade, não parecendo razoável

⁸² “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.” In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 09 mai. 2020.

⁸³ NOHARA, Ihene Patrícia. op. cit., p. 727.

⁸⁴ RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil: parte geral**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 148.

premiar o Poder Público com a regra da imprescritibilidade, quando se descuidou de conferir qualquer destinação relevante ao seu bem.

É de se dizer que a tutela jurídica diferenciada conferida aos bens públicos se justifica por serem tais bens necessários à própria execução da função pública. Como afirmam Farias e Rosenvald, enquanto o bem privado “tem” função social, o bem público “é” função social⁸⁵. Por outras palavras, a função social do bem público é presumida porque, regra geral, aquele bem está atrelado ao interesse público, razão pela qual é vedada sua aquisição por usucapião.

Entretanto, essa presunção não merece ser absoluta, afinal, existem situações em que o bem pertencente à pessoa jurídica de direito público não está atendendo ao interesse público. Nesses casos, mostra-se útil fazer a distinção dos bens formalmente e materialmente públicos. Para Farias e Rosenvald⁸⁶, os primeiros seriam aqueles sob a titularidade da pessoa jurídica de direito público, mas despidos de qualquer destinação relevante, enquanto os segundos seriam aqueles mercedores da tutela diferenciada por estarem atrelados ao interesse social.

Nessa perspectiva, alguns bens públicos, como os bens dominiais, seriam classificados como formalmente públicos, podendo ser adquiridos por usucapião, porquanto não estariam atrelados a qualquer destinação pública. Ora, se assiste razão à doutrina ao estender o regime publicista aos bens privados, desde que afetados à prestação de um serviço público, em igual razão de ser, parece coerente que seja atribuído o regime privado aos bens públicos que não se encontram afetados ao interesse social.

Em síntese, não se pode ignorar que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar o princípio da função social da propriedade, não fez qualquer distinção entre o bem público e o particular. Portanto, não se mostra razoável admitir que apenas o bem privado deve observar o referido preceito constitucional, desonerando-se os bens públicos de tal incumbência. Perfeita então a ponderação de Cristiana Fortini: “aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social”⁸⁷.

O fato é que, apesar das reflexões trazidas, os Tribunais parecem reproduzir a vedação absoluta à usucapião do bem público, refletindo o posicionamento consagrado na Súmula 340 do STF a qual prescreve que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominiais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”⁸⁸. Ignora-se, contudo, que o

⁸⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 401.

⁸⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 401.

⁸⁷ FORTINI, Cristiana. **A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade**. Revista de Direito Municipal, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, abr./jun. 2004, p. 113-122.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominiais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Diário da Justiça. Brasília, dez. 1963. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybvrda2>. Acesso em 15 maio 2020.

entendimento sumulado é anterior à promulgação da Constituição de 1988, sendo, portanto, alheio aos novos princípios norteadores da carta constitucional.

Em arremate, possível concluir que até mesmo os bens públicos poderão ser objeto da usucapião, em que pese a literalidade do texto constitucional. É que a melhor a solução da controvérsia parece ter por base uma interpretação lógico-sistemática da Constituição Federal de 1988, especialmente, considerando a importância dada pelo constituinte à função social da propriedade e ao direito fundamental à moradia.

3. A USUCAPIÃO DOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

3.1. Breve histórico do Sistema Financeiro de Habitação

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi instituído com a Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964 e surgiu almejando facilitar a construção e aquisição de moradias, destinadas, principalmente, à população de baixa renda. Para atender a sua finalidade institucional, o SFH disponibiliza recursos para custear financiamentos habitacionais em condições mais amenas, com prazos longos e juros limitados, facilitando, assim, a aquisição da casa própria.

É importante mencionar que antes do surgimento do Sistema Financeiro de Habitação os esquemas de financiamento habitacional eram restritos e não havia muitas alternativas para as famílias de menor renda⁸⁹. Acrescenta-se que a situação habitacional no país àquela época era caótica, especialmente, porque o mercado de aluguéis, principal via de acesso à moradia no período, encontrava-se imerso em uma grave crise, em decorrência do congelamento do preço dos locativos e do crescimento exponencial da população urbana⁹⁰.

Nesse cenário, ao instituir o Sistema Financeiro de Habitação, na segunda metade do século XX, o governo federal pretendia solucionar o problema do déficit habitacional e, por vias reflexas, incrementar a indústria da construção civil. Nesse período, também foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão operador do SFH e responsável por coordenar,

⁸⁹ ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do sistema financeiro de habitação diante do papel de universalizar o acesso à moradia digna no país**. 278 f. Tese Doutorado. Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6h7dj7b>. Acesso em 24 mai. 2020.

⁹⁰ Lembra-se ao leitor que a evolução histórica das políticas de habitação e o contexto habitacional do Brasil no século XX foram temas abordados no Capítulo 1 (item 1.3.1) do presente trabalho.

regulamentar e fiscalizar o funcionamento do sistema, definindo diretrizes para investimentos no setor e condições de financiamento para os mutuários⁹¹.

O eixo central do SFH, desde a sua instituição, é o respeito à proporcionalidade entre a prestação a ser paga e o salário do mutuário. A ideia seria a de garantir que as prestações do financiamento não comprometessem a renda mensal do adquirente e não afetassem a sua subsistência. Por essa razão, na forma da Lei 4.380/1964, eventual reajuste das prestações dos mutuários seria sempre limitado a uma porcentagem prefixada do salário mínimo.

Inicialmente, os recursos para alimentar o SFH provinham de letras imobiliárias e de subsídios concedidos pela União. Entretanto, essas fontes se demonstraram insuficientes para alavancar as ambiciosas metas do sistema. Surgiu, então, a necessidade de reformular o modo de captação de recursos, ocasião em que foram regulamentadas as duas fontes que lhe seriam basilares: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ou também conhecida como “poupança”, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A expectativa inicial dos formuladores do Sistema Financeiro de Habitação era que “o sistema fosse capaz de gerar de maneira autossustentada (e, portanto, sem maiores ônus para o erário) recursos permanentes e em grande escala para financiamentos ao setor habitacional”⁹². A ideia parecia simples: os recursos captados das cadernetas de poupança e do FGTS seriam emprestados aos mutuários e devolvidos em prestações mensais, reajustadas e acrescidas de juros. Para uma melhor didática, esboça-se o desenho do SFH:



Figura 4 – Desenho institucional do SFH (Fonte: Autoral)

Estava traçada, então, a engenharia financeira que garantiu o êxito inicial do SFH. Explica Cláudio Gonçalves Marques que “a fórmula funcionou bem até o início da década de 80, atendendo parte da demanda até então reprimida”, mas “a crise econômica internacional e

⁹¹ Ibidem.

⁹² SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, julho 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35q6ccg>. Acesso em 24 mai. 2020.

seus reflexos internos já se faziam sentir no sistema”⁹³. Esse cenário seria caracterizado pelo aumento do desemprego, pela estagnação da economia e pela escalada inflacionária, o que acabou por acarretar uma elevada inadimplência dentro do SFH.

Somado ao contexto macroeconômico, é de se destacar outro problema que surgiu em decorrência da própria estrutura do sistema. Como dito alhures, as prestações mensais eram reajustadas de forma proporcional ao salário do mutuário, porém, o mesmo não ocorria com o saldo devedor, ao qual eram aplicados os mesmos índices de correção monetária utilizados para a atualização da poupança. Como consequência disso, ao final do contrato, mesmo adimplindo regularmente as prestações do empréstimo, muitas vezes o mutuário se via diante de um saldo residual superior ao próprio valor do imóvel.

Para amenizar esses fatores, diversas modificações foram introduzidas dentro do SFH, porém, como explica Marques, “embora protecionistas para os mutuários, eram predatórias para o Sistema”⁹⁴. Dentre essas medidas, destaca-se a instituição do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), funcionando como espécie de seguro, cuja finalidade seria garantir aos mutuários a quitação de eventual resíduo que restasse ao término do contrato.

A despeito dos esforços, as intervenções do governo não foram capazes de superar as imperfeições do sistema, muito menos frear os efeitos avassaladores da inflação. Dentro dessa conjuntura econômica recessiva, eclodiu uma onda de revolta entre os mutuários, que viam as suas prestações subirem muito além dos ganhos reais verificados em seus salários, fato que motivou a propositura de várias ações judiciais com o propósito de fazer valer a equivalência mencionada nos contratos de financiamento habitacional.

Como consequência, proliferaram-se decisões judiciais nos mais diversos sentidos⁹⁵, ora autorizando a revisão contratual, com a aplicação de critérios distintos para o reajuste das prestações, ora mantendo os termos originalmente pactuados, situação que gerou insegurança jurídica e um vultuoso passivo para o FCVS. Por seu turno, os mutuários que não contrataram o FCVS, mesmo quando conseguiam a revisão dos seus contratos, viam o saldo devedor crescer vertiginosamente, o que estimulava a inadimplência.

⁹³ MARQUES, Cláudio Gonçalves. **Evolução histórica do SFH**. Revista Esmafe, Recife, n. 9, p. 271-278, abr. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2t2m9gx>. Acesso em 24 mai. 2020

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ “As sentenças transitadas em julgado para essas ações tiveram comandos dos mais diversos relativamente aos índices a serem utilizados no reajustamento das prestações e/ou saldo devedor. Dentre elas, podemos citar: variação salarial do mutuário, variação da UPC limitada à variação do salário mínimo, variação do salário mínimo limitado à variação da UPC, variação do salário mínimo, pedidos julgados improcedentes e outras.” In: MARQUES, Cláudio Gonçalves. *op. cit.*

Não fosse suficiente, aliado a todos esses fatores, o Banco Nacional de Habitação foi extinto em novembro de 1986 e incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF), um banco sem nenhuma tradição prévia na gestão de programas habitacionais. Nesse cenário, explica Santos⁹⁶ que a questão habitacional acabou por ser relegada a um interesse setorial da CEF, enquanto o BNH tinha a questão habitacional como sua atividade fim, além de um quadro de funcionários que acumulavam a memória técnica de mais de vinte anos no setor.

Todos esses obstáculos levaram à crise do Sistema Financeiro de Habitação, além de “um completo desmonte da política e da estrutura montada na década de 60”⁹⁷. Apenas no final dos anos 90 a política habitacional foi reformulada, criando-se programas alternativos, como o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado por meio da Lei n.º 9.514/1997 e destinado às classes de maior renda, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído com a Lei n.º 10.188/ 2001 e destinado à população de menor poder aquisitivo.

Em que pesem os problemas estruturais que levaram à crise do SFH, a principal crítica que se faz ao programa é o fato de não ter alcançado as famílias de menor poder aquisitivo. Desse modo, ao priorizar o financiamento para as classes média e alta da população, o modelo capitaneado pelo BNH resultou em um boom imobiliário nas zonas nobres das cidades, mas não impediu o processo de favelização e de crescimento das periferias urbanas.

Enfim, após a estabilização macroeconômica, o Sistema Financeiro de Habitação pôde se revitalizar e hoje convive de forma harmônica com outros programas, como o Sistema de Financiamento Imobiliário. Em especial, significativos avanços na sua regulamentação lhe conferiram maior segurança, merecendo destaque a instituição da alienação fiduciária como garantia, em substituição à tradicional hipoteca, além da criação do patrimônio de afetação, protegendo o mutuário em face da eventual inadimplência da construtora/incorporadora.

3.2. As relações jurídicas no Sistema Financeiro de Habitação

3.2.1. A natureza jurídica do contrato de financiamento habitacional

Para melhor compreender as relações jurídicas que acontecem no Sistema Financeiro de Habitação, é preciso analisar com profundidade os vínculos que se originam a partir da concessão do crédito habitacional. Isso porque o financiamento habitacional é, na realidade, um

⁹⁶ SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. op. cit.

⁹⁷ ELOY, Cláudia Magalhães. op. cit.

negócio jurídico complexo que lastreia a contratação de diversos outros contratos, dentre eles, o contrato de compra e venda.

Em linhas gerais, o contrato de financiamento habitacional pode ser definido como uma modalidade de crédito destinado à construção ou à aquisição da propriedade imobiliária para fins de habitação. Desde já, é possível perceber que o financiamento habitacional possui um objeto bastante específico, qual seja, a aquisição de um bem imóvel com a finalidade de garantir o direito fundamental à moradia.

Em termos técnicos, o contrato de financiamento habitacional nada mais é do que um contrato de mútuo, definido por Tartuce como “empréstimo de bem fungível e consumível, em que a coisa é consumida e desaparece, devendo ser devolvida outra de mesma espécie e quantidade”⁹⁸. Esse também é a definição do Código Civil, conforme a qual: “O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade”.

Em termos mais simples, o mútuo é a modalidade de empréstimo no qual uma pessoa entrega a outra determinado bem, que poderá ser substituído por outro da mesma espécie, sem qualquer prejuízo. O exemplo tradicional é o dinheiro, porque quando alguém empresta certa quantia em pecúnia, espera receber de volta não a mesma cédula ou moeda que entregou, mas qualquer outra que represente aquele mesmo valor.

O mútuo é em regra um contrato gratuito⁹⁹. Contudo, a gratuidade do mútuo é uma presunção meramente legal, pois raramente essa modalidade de empréstimo vem despida do caráter oneroso e especulativo. Percebe-se que esse é o caso do contrato celebrado para um financiamento habitacional, haja vista que a instituição financeira empresta ao mutuário certo valor em pecúnia, mediante a incidência de juros, o que representa a remuneração devida à instituição financeira pelo empréstimo da quantia em dinheiro.

Destarte, o contrato de financiamento habitacional possibilita o empréstimo de certa quantia em pecúnia, firmando-se o compromisso de que o mutuário devolverá a prazo o valor emprestado. Em contrapartida, “a remuneração do ente bancário é obtida mediante a apuração dos juros pactuados no contrato”¹⁰⁰.

⁹⁸ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 379.

⁹⁹ TARTUCE, Flávio. op cit, p. 386.

¹⁰⁰ VIEIRA NETO, Helio et al. **O contrato de financiamento habitacional como mútuo, ante o Código Civil**. Unopar científica: ciências jurídicas e empresariais, Londrina, v. 2, n. 1, p. 105-121, mar. 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxdcf35w>. Acesso em 20 jun. 2020

É importante diferenciar duas relações que frequentemente se consumam no SFH. A primeira, trata da situação em que os recursos servem para custear o empreendimento proposto por incorporadora ou construtora. Nesse caso, o empreendedor recebe o recurso mediante o compromisso de alienar as unidades habitacionais construídas, de modo que os consumidores finais se tornarão responsáveis por quitar o empréstimo. Para Claudio Hamilton dos Santos, o empreendedor seria “apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários”¹⁰¹.

A segunda situação trata da hipótese em que o contrato de financiamento é celebrado entre o banco e uma pessoa física. Por meio desse negócio, o crédito concedido pela instituição financeira é utilizado para quitar o imóvel, não havendo qualquer intermediação no processo de financiamento. Ou seja, o mutuário se compromete diretamente com a instituição financeira a restituir em parcelas periódicas os valores tomados, atualizados e acrescidos de juros.

Nos dois cenários, a consequência da concessão do crédito habitacional será, em regra, a celebração de um contrato de compra e venda. Assim, no momento da alienação do imóvel, atendida a formalidade do registro, a propriedade do bem será transferida, em definitivo, para o mutuário. Em outras palavras, o bem irá deixar o domínio do alienante – geralmente, uma construtora ou incorporadora – e passará a integrar o domínio do mutuário, restando para este a obrigação de adimplir com as prestações do empréstimo.

Por fim, frisa-se que tais pactos são verdadeiros exemplos de contratos de adesão, com cláusulas predispostas pela instituição financeira. Por essa razão, especialmente nos casos em que o financiamento é celebrado diretamente com o particular (pessoa física), deve-se ter em mente a sua vulnerabilidade, o que atrai a incidência do Código de Defesa do Consumidor¹⁰² e impõe um maior zelo na análise das relações jurídicas por parte dos operadores do direito.

3.2.2. As garantias no Sistema Financeiro de Habitação

Os contratos de mútuo para a aquisição de moradia costumam envolver uma série de riscos, dentre os quais, destacam-se o elevado valor emprestado ao mutuário e o longo prazo de duração dos contratos, não raras vezes, superior a quinze anos. Obviamente, nesse espaço de tempo, é comum a alteração das condições originalmente pactuadas, em virtude de fatores como

¹⁰¹ SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. op cit.

¹⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Diário da Justiça. Brasília, DF, p. 129, 12 mai. 2004.

o desemprego e a desvalorização da moeda, o que pode afetar o equilíbrio econômico-financeiro da avença e elevar a inadimplência dos mutuários.

Para se prevenir do risco da inadimplência, a instituição financeira costuma exigir dos mutuários alguma garantia de restituição dos valores emprestados. Nessa hipótese, o Código Civil brasileiro coloca à disposição do credor duas espécies de garantia, as garantias pessoais ou fidejussórias (fiança e aval) e as reais (hipoteca, penhor e anticrese). E, especificamente no âmbito do SFH, o legislador elegeu a hipoteca como garantia por excelência dos contratos de financiamento habitacional¹⁰³.

A hipoteca é definida por Orlando Gomes como “o direito real de garantia em virtude do qual um bem imóvel que continua em poder do devedor, assegura ao credor, precipuamente, o pagamento de uma dívida”¹⁰⁴. Em sentido equivalente, Daniel Morgues Cogoy define a hipoteca como “garantia das obrigações na qual um bem imóvel, ou a ele equiparado, fica afeto ao pagamento de uma obrigação, remanescendo, porém, tanto a posse quanto a propriedade do bem com o devedor”¹⁰⁵.

Percebe-se então que na hipoteca a posse e a propriedade do imóvel remanescem com o devedor até a alienação do bem. Inclusive, o ordenamento pátrio vedou de forma expressa a chamada “cláusula comissória”, sendo ilícita a pactuação que transfira a propriedade do imóvel ao credor na hipótese de inadimplemento¹⁰⁶. Com efeito, a hipoteca não impede o regular aproveitamento e a exploração econômica do imóvel pelo proprietário, que remanescerá com todas as faculdades do domínio até que o credor promova a execução da garantia.

A execução da hipoteca, em regra, ocorre pela via judicial. Especificamente no SFH, esse procedimento tem um rito mais célere e simplificado, previsto na Lei de n.º 5.741/71, e caracterizado, principalmente, pela dispensa da prévia avaliação do bem e pela realização de um leilão único. Ponto controvertido, porém, é a execução extrajudicial da hipoteca, instituída por meio do Decreto-lei 70/66, possibilitando a alienação do imóvel pelo próprio credor e sem

¹⁰³ Sobre o tema: “é clara a opção do legislador pelo instituto [hipoteca], já que a Lei 4.380/64, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a elegeu como garantia nos contratos de financiamento habitacional, conforme se depreende de vários de seus artigos. Salienta-se que em apenas dois anos de vigência do SFH, foi editado o Decreto-lei n.º 70/66, por meio do qual se visava, dentre outras finalidades, adaptar o instituto da hipoteca às necessidades dos contratos de financiamento habitacional, tornando o processo de execução da garantia, em caso de inadimplemento pelo mutuário, mais rápido e eficiente. No mesmo sentido teria sido editada, pouco tempo depois, a Lei 5.741/71, que viria a criar um rito especial para a execução da garantia hipotecária. A hipoteca, portanto, foi a primeira modalidade de garantia atribuída aos contratos de financiamento habitacional no Brasil”. COGOY, Daniel Mourgues. op. cit., p. 59.

¹⁰⁴ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 375.

¹⁰⁵ COGOY, Daniel Mourgues. op. cit., p. 59.

¹⁰⁶ “Art. 1.428. É nula a cláusula que autoriza o credor pignoratício, anticrético ou hipotecário a ficar com o objeto da garantia, se a dívida não for paga no vencimento.” In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 21 jun. 2020.

o controle prévio do judiciário. Diversos juristas sustentam a inconstitucionalidade da medida por violar o devido processo legal¹⁰⁷, inclusive, o tema possui repercussão geral reconhecida no Supremo Tribunal Federal (Tema 982), ainda não resolvida.

Outro aspecto interessante da hipoteca decorre da sua indivisibilidade. Isso porque uma das características dessa espécie de garantia é que ônus real grava a coisa por inteiro e em todas suas partes, o que inclui os acessórios e acrescidos, não sendo possível ao devedor obter a liberação parcial do vínculo pelo simples fato de amortizar parcialmente o débito¹⁰⁸. Essa afirmação ganha importância quando analisado o caso do financiamento celebrado entre a instituição financeira e uma construtora, cujo objeto é a edificação de um empreendimento habitacional e o imóvel será necessariamente fracionado.

Em decorrência da indivisibilidade da hipoteca, todas as unidades fracionárias estarão integralmente afetadas ao pagamento do débito, de modo que a instituição financeira poderá executá-las no caso de eventual inadimplemento do empreendedor (por exemplo, quando não são alienadas todas as unidades construídas). Nesse caso, o problema surge quando o banco executa um bem já quitado pelo adquirente, fundado em débitos da construtora/incorporadora, sujeitando o comprador à perda da propriedade do imóvel.

Confrontado a essa situação, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula n.º 308, dispondo basicamente que “a hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel”¹⁰⁹. O referido verbete sumular tem uma importância ímpar, tendo em vista que relativizou a eficácia *erga omnes* da hipoteca, protegendo a posse de boa-fé do adquirente e o seu direito fundamental à moradia.

Nesse momento, importa fazer um paralelo. Se a hipoteca firmada para a garantia do débito da construtora com o agente financeiro não tem eficácia perante os compradores que adquiriram o imóvel de forma derivada, menos ainda deveria ter no caso da aquisição do bem por usucapião, porquanto o usucapiente adquire a propriedade do imóvel de forma originária, liberando-o de todos os ônus e gravames pretéritos. Essa conclusão servirá para compreender a profundidade do problema da usucapião dos bens vinculados ao SFH.

¹⁰⁷ Cita-se como exemplo Ada Pellegrini Grinover. GRINOVER. Ada Pellegrini. **Deformalização do processo e deformalização das controvérsias**. Revista de Processo, ano 12, n.º 46. abril-junho de 1987, p. 77.

¹⁰⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 845.

¹⁰⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 308**. A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel. Diário de Justiça. Brasília, DF, p. 384, 30 mar. 2005.

Por fim, não é demais ressaltar que o credor hipotecário pode e deve adotar todas as medidas ao seu alcance para conservar a coisa dada em garantia, nos exatos termos do artigo 130 do Código Civil cuja disciplina prevê que “ao titular do direito eventual, nos casos de condição suspensiva ou resolutiva, é permitido praticar os atos destinados a conservá-lo”¹¹⁰. Com efeito, o ônus de eventual perecimento do imóvel deverá ser suportado pelo proprietário negligente, mas também pelo credor que não adotou as medidas cabíveis para a necessária conservação da coisa dada em garantia.

O fato é que ao longo dos anos a hipoteca acabou se mostrando insuficiente para garantir a efetiva restituição dos valores emprestados aos mutuários nos financiamentos habitacionais, o que levou ao gradual abandono do instituto em favor de outras formas de garantia. Dentre os fatores que ocasionaram a “crise da hipoteca”, Cogoy destaca a ampla judicialização dos financiamentos habitacionais, os elevados custos do registro, o problema dos privilégios legais no concurso de credores e a discussão sobre a constitucionalidade da execução extrajudicial¹¹¹.

Por esse motivo, foi instituída a Alienação Fiduciária em Garantia nos contratos de financiamento habitacional através da Lei n.º 9.514 de 20 de novembro de 1997. Repara-se que a própria legislação conceitua o instituto da alienação fiduciária como “o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”¹¹².

Partindo dessa definição legal, percebe-se que a alienação fiduciária é uma espécie de garantia que tem como característica principal a transferência do bem do devedor (fiduciante) ao domínio do credor (fiduciário), tornando-se o credor o proprietário e possuidor indireto do bem. Porém, essa transferência de propriedade estará sujeita a uma condição resolutiva, isto é, após a quitação da dívida, a propriedade retornará para o devedor (fiduciante), permanecendo o bem em sua posse direta enquanto perdurar a garantia.

Com a crise da hipoteca, a alienação fiduciária ganhou notório destaque nos contratos de financiamento habitacional, em especial, naqueles regidos pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Isso porque esta modalidade de garantia, quando comparada à hipoteca, traz maior segurança jurídica ao credor, destacando-se o fato de que não precisará submeter o seu crédito a eventual concurso de credores, por exemplo. Apesar das diferenças, é interessante

¹¹⁰ In: BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 24 mai. 2020.

¹¹¹ COGOY, Daniel Mourgues. op. cit.

¹¹² BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycnk5zf3>.

mencionar que o STJ já admitiu que a Súmula n.º 308 seria aplicável por analogia à alienação fiduciária, sedimentando que o débito da construtora com o banco não teria eficácia perante o adquirente e protegendo, dessa maneira, a sua posse de boa-fé¹¹³.

Em resumo, enquanto a hipoteca é uma modalidade de garantia real que afeta o valor do bem ao pagamento de uma dívida, remanescendo a posse e a propriedade do imóvel com o devedor, a alienação fiduciária em garantia tem por principal característica a transferência da propriedade para o credor, mas, pendente de uma condição resolutiva, qual seja, a quitação do débito. De toda sorte, deve-se ter em mente que a alienação fiduciária é uma garantia nova e menos utilizada no SFH, visto que apenas fora instituída no ano de 1997.

3.3. O imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação como bem privado

A partir desse momento, valendo-se dos conceitos examinados até então, será possível compreender a natureza jurídica do imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, quer dizer, se pública ou se privada. Para tanto, será imprescindível rememorar os dois critérios utilizados para a classificação do bem público, o primeiro, a partir da definição legal (critério da titularidade), o segundo, inaugurado com a construção doutrinária (critério da afetação), detalhados no item 2.4 deste trabalho.

Partindo do critério da titularidade, será público o bem que integrar o patrimônio da pessoa jurídica de direito público, ou seja, todos aqueles bens cuja propriedade esteja atrelada à União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, associações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei. Desde logo, é válido mencionar que os bens das pessoas jurídicas de direito público a que tenha se dado estrutura de direito privado serão privados e regidos pelo Código Civil¹¹⁴.

¹¹³ “Dessume-se, destarte, que a intenção da Súmula 308/STJ é a de proteger, propriamente, o adquirente de boa-fé que cumpriu o contrato de compra e venda do imóvel e quitou o preço ajustado, até mesmo porque este possui legítima expectativa de que a construtora cumprirá com as suas obrigações perante o financiador, quitando as parcelas do financiamento e, desse modo, tornando livre de ônus o bem negociado. Para tanto, partindo-se da conclusão acerca do real propósito da orientação firmada por esta Corte – e que deu origem ao enunciado sumular em questão –, tem-se que as diferenças estabelecidas entre a figura da hipoteca e a da alienação fiduciária não são suficientes a afastar a sua aplicação nessa última hipótese, admitindo-se, via de consequência, a sua aplicação por analogia.” In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.576.164/DF**. Recorrente: BRB Banco de Brasília. Recorrido: Adriana Lima. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em 14 de maio de 2019. Publicado em 23 de maio de 2019.

¹¹⁴ “Art. 41. Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.” In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 24 mai. 2020.

Dito isso, não há como discordar que o bem financiado pelo SFH pertence, em regra, ao mutuário, sendo, portanto, um bem privado à luz do critério da titularidade. Isso porque, ao utilizar o crédito habitacional para dar quitação ao imóvel em um contrato de compra e venda, o mutuário se torna o proprietário do bem, restando para si a obrigação de adimplir as parcelas do mútuo com o banco. Ademais, mesmo quando gravado com uma hipoteca, o imóvel continua sendo de propriedade do mutuário, tendo em vista que essa modalidade de garantia não é capaz de transferir o domínio do bem ao credor, como já detalhado no item anterior.

Na verdade, apenas seria possível afirmar que a propriedade do imóvel financiado não é do mutuário, e sim do agente financeiro, na hipótese de ele estar gravado com uma alienação fiduciária. Isso porque a alienação fiduciária, ao contrário da hipoteca, transfere o bem para o domínio do credor, apenas retornando para o devedor após a quitação do débito (propriedade resolúvel). Mas, deve-se ter em mente que essa forma de garantia é recente, porquanto instituída em 1997, razão pela qual a sua utilização ainda é minoritária no âmbito do SFH.

Mesmo nesses casos, o imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação também será privado, se considerado o critério da titularidade. Explica-se: a Caixa Econômica Federal – instituição financeira que substituiu o Banco Nacional de Habitação e atualmente gerencia os contratos de financiamento no âmbito do SFH – é uma empresa pública submetida ao regime jurídico de direito privado, motivo pelo qual todos os bens sob a sua titularidade também serão, inevitavelmente, bens particulares.

A natureza privada da Caixa Econômica Federal sequer comporta maiores discussões doutrinárias. Nota-se que o próprio Código Civil deixou de inserir as empresas públicas no rol das pessoas jurídicas de direito público interno¹¹⁵, excluindo-as, assim, do regime publicista. Frisa-se que a CEF integra a chamada administração indireta, sendo instituída com o propósito de explorar a atividade bancária em paridade com o setor privado. Inclusive, a natureza privada é expressa na sua lei de criação, o Decreto-lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969. Vejamos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Caixa Econômica Federal - CEF, instituição financeira sob a forma de empresa (*sic*) pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.¹¹⁶

¹¹⁵ “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias; IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.” In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 24 mai. 2020.

¹¹⁶ BRASIL. **Decreto-lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/yamj6rqz>. Acesso em 24 jun. 2020.

Portanto, quando considerado somente o critério da titularidade, a natureza privada do imóvel vinculado ao SFH não parece gerar grande celeuma, pois, pertencendo ao mutuário ou, excepcionalmente, à CEF, a sua titularidade será sempre privada. Assim, o problema reside no segundo critério utilizado para classificação do bem público, qual seja, a sua afetação.

Relembra-se que o critério da afetação é uma construção doutrinária que utiliza como referência para a classificação do bem a existência ou não de uma vinculação à prestação do serviço público. Dessa maneira, um bem privado, mas, indispensável ao serviço público, pode ser protegido por atributos do regime publicista, dentre os quais, a imprescritibilidade.

De imediato, é preciso destacar que o motivo que levou a doutrina a imprimir o regime publicista aos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado foi a necessidade de assegurar o bom funcionamento do serviço público. Ora, um dos princípios da administração pública é a continuidade dos serviços públicos, logo, se fosse possível aos prestadores privados alienar os seus bens ou se os mesmos pudessem ser penhorados, hipotecados e adquiridos por usucapião, haveria a interrupção do serviço público, acarretando um prejuízo coletivo¹¹⁷.

Não parece ser esse o caso da Caixa Econômica Federal. Na realidade, a CEF não presta qualquer serviço público, haja vista que explora a atividade econômica em sentido estrito, em condições de paridade com as demais instituições financeiras. Trata-se da atuação do Estado-Empresário, intervindo no domínio econômico com o propósito de prestar serviços típicos do setor privado, inclusive, com a incidência de juros, remuneração devida pela atuação bancária, figura esta completamente estranha ao serviço público, cuja contraprestação, quando cabível, é representada por meio de uma taxa ou tarifa.

Essa idêntica conclusão é obtida por Maria Tereza Arruda Silva do Nascimento ao afirmar que “conceder um privilégio à CEF como se pessoa pública fosse é inconstitucional, porquanto teríamos violado o princípio da ordem econômica que estabelece o valor da livre concorrência”¹¹⁸. Destarte, estabelecer distinções entre os bens da CEF seria colocá-la em um patamar diferenciado, o que é vedado pelo princípio da paridade de direitos e obrigações entre as estatais que desempenham atividade econômica e as demais empresas privadas¹¹⁹.

¹¹⁷ É o que ensina Maria Sylvia Zanella: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 569.

¹¹⁸ NASCIMENTO, Maria Tereza Arruda Silva do. **A possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao sistema financeiro de habitação: uma análise jurisprudencial sobre o tema**. Jus Navigandi, jun. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6y83o7v>. Acesso em 25 jun. 2020.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Por essas razões, também não merece ser considerado serviço público o financiamento concedido por meio da Caixa Econômica Federal no Sistema Financeiro de Habitação. Em que pesem as facilidades fornecidas no SFH, como a limitação da taxa de juros e a vinculação do reajuste das prestações à variação salarial do mutuário, é certo que há um ônus suportado pelo mutuário, em contrapartida ao acréscimo patrimonial da instituição financeira. Essa natureza lucrativa é totalmente incompatível com as finalidades públicas.

Apenas para ilustrar, quem financia um imóvel pelo SFH paga uma taxa de juros fixa limitada a 12% (doze por cento) ao ano¹²⁰. Mas, atualmente, os rendimentos das cadernetas de poupança e do FGTS equivalem, respectivamente, a 1,57% (um virgula cinco sete por cento) e 3% (três por cento) ao ano¹²¹. Essa diferença entre o percentual de juros que é cobrado ao mutuário e o percentual que é restituído às fontes de custeio do SFH é revertida em favor da instituição financeira como remuneração pelos serviços prestados.

Em síntese, seja pelo critério da titularidade ou pelo critério da afetação, não há como se considerar público o imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação. Em especial, deve-se destacar que tais imóveis integram, na maioria dos casos, o patrimônio do mutuário e não da instituição financeira. Excepcionalmente, quando integram o patrimônio da CEF, não podem ser considerados públicos, considerando se tratar de uma empresa pública instituída sob o regime do direito privado e exploradora da atividade bancária.

Portanto, ao que nos parece, qualquer entendimento que atribua a natureza pública aos bens vinculados ao SFH parte de uma análise precipitada do tema, ignorando a profundidade das relações jurídicas que se desenvolvem no sistema e a efetiva extensão do conceito de bem público, adotado pelo lei civil e aprimorado pela doutrina administrativa. É dessa constatação que será possível tecer as devidas críticas ao entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça quanto à impossibilidade de usucapião do imóvel financiado pelo SFH.

3.4. Análise crítica ao entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça

Em que pesem as reflexões ventiladas até então indicarem o caráter privado do imóvel financiado pelo Sistema Financeiro de Habitação, o Superior Tribunal de Justiça, em diversas

¹²⁰ Em 12 de dezembro de 2019, o Portal G1 noticiou a redução das taxas de juros cobradas pela concessão do crédito imobiliário pela Caixa Econômica Federal. Na matéria em questão, consta a informação de que as taxas cobradas no âmbito do SFH corresponderiam a 6,5% (seis ponto cinco por cento) ao ano + TR, sendo este o referencial mínimo. In: ALVARENGA, Darlan. **Veja o comparativo das taxas de juros de financiamento imobiliário**. G1, dez. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxkw2zqe>. Acesso em 25 jun. 2020.

¹²¹ FREITAS, Caroline. **FGTS passa a render mais do que a poupança e fundos**. Tribuna Online, 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3sk4nyy>. Acesso em 25 jun. 2020.

oportunidades, entendeu que tais bens seriam públicos, logo, insusceptíveis de usucapião. Por isso, será fundamental analisar os motivos que conduziram a essa orientação jurisprudencial, especialmente, considerando a relevância do STJ na interpretação da legislação federal, o que impõe a observância das suas decisões por parte dos órgãos jurisdicionais inferiores.

A princípio, analisa-se evolução dos posicionamentos firmados pela Corte em análise. A primeira ocasião em que a temática chegou aos órgãos colegiados do Superior Tribunal de Justiça foi em 2014, com o Recurso Especial nº 1.221.243/PR¹²², voltando a ser analisada no ano de 2015, por meio do Recurso Especial nº 1.501.272/SC¹²³. No primeiro recurso, discutia-se a usucapião especial urbana, enquanto o segundo versava sobre a usucapião extraordinária, ambos, contudo, relativos a bens imóveis financiados pelo SFH e gravados com uma hipoteca. Apesar dos diferentes contextos fáticos, a razão de decidir, em ambos os casos, foi bastante semelhante. Em síntese, o STJ afastou a usucapião, sustentando a ausência de *animus domini*, porque os possuidores adquiriram a posse por um instrumento particular de cessão de direitos, o que lhes possibilitaria ter ciência da hipoteca e do potencial direito dominial de outrem.

De imediato, importante delinear algumas considerações sobre esses dois acórdãos. Na verdade, a posse originada por um instrumento particular de cessão direitos não parece afastar o *animus domini*, especialmente, quando o possuidor pratica atos materiais que demonstram o seu desejo de se tornar dono da coisa. Nota-se que o próprio contrato de cessão de direitos, também chamado de “contrato de gaveta”, é o instrumento por meio do qual o cessionário assume a responsabilidade de pagar as parcelas do mútuo, recebendo, em contrapartida, os direitos de aquisição sobre o imóvel, o que parece ser um forte indicativo da sua intenção de se converter em proprietário do bem.

Então, o que deve ser questionado, nesses casos, é a boa-fé do possuidor ou mesmo a existência do vício objetivo da precariedade, considerando que a posse teria se originado com a quebra da relação de confiança, a partir do inadimplemento das parcelas do mútuo. Contudo, como elucidado no item 2.3. do presente trabalho, tanto a modalidade extraordinária quanto a urbana dispensam o requisito subjetivo da boa-fé. Frisa-se que o objetivo dessas modalidades é sancionar o proprietário desidioso que não conferiu ao bem uma destinação adequada, e, na hipótese da modalidade urbana, proteger a moradia do possuidor.

¹²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.221.243/PR**. Recorrente: Raquel Plantes Cardenas e outro. Recorrida: Caixa Econômica Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Julgamento em 25 de fevereiro de 2014. Publicado em 10 de março de 2014.

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.501.272/SC**. Recorrente: Irivaldo Medeiros e outro. Recorrida: Caixa Econômica Federal. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgamento em 12 de maio de 2015. Publicado em 15 de maio de 2015.

Em acréscimo, até mesmo a posse precária pode ser convertida em uma posse justa, se provada a prática de atos de oposição à posse do antigo proprietário. Logo, o inadimplemento, por si só, não deveria obstar a usucapião do bem, desde que comprovados atos materiais de oposição do possuidor, especialmente quando o proprietário ou mesmo o credor se mantiveram inertes por anos, deixando de adotar providências que lhe seriam de direito. Obviamente, cada caso deve ser analisado com temperança, ponderando-se os elementos concretos dos autos, a fim de evitar fraudes e distorções do sistema.

O fato é que nesse primeiro momento o STJ ainda considerava importante analisar as circunstâncias fáticas para compreender a natureza da posse e, portanto, a possibilidade ou não da aquisição da propriedade por usucapião. Porém, tudo isso mudou em 2016, quando a Corte adotou novo entendimento no julgamento do Recurso Especial nº 1.448.026/PE¹²⁴, reproduzido integralmente nos julgamentos subsequentes sobre o tema, cuja ementa adiante se transcreve:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL VINCULADO AO SFH. IMPRESCRITIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO.

1. Ação de usucapião especial urbana ajuizada em 18/07/2011, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 11/01/2013 e concluso ao Gabinete em 01/09/2016.
2. Cinge-se a controvérsia a decidir sobre a possibilidade de aquisição por usucapião de imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação e de titularidade da Caixa Econômica Federal.
3. A Caixa Econômica Federal integra o Sistema Financeiro de Habitação, que, por sua vez, compõe a política nacional de habitação e planejamento territorial do governo federal e visa a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, de modo a concretizar o direito fundamental à moradia.
4. Não obstante se trate de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, a Caixa Econômica Federal, ao atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e órgão de execução da política habitacional, explora serviço público, de relevante função social, regulamentado por normas especiais previstas na Lei 4.380/64.
5. O imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível.
6. Alterar o decidido pelo Tribunal de origem, no que tange ao preenchimento dos requisitos legais para o reconhecimento da usucapião, seja a especial urbana, a ordinária ou a extraordinária, exige o reexame de fatos e provas, o que é vedado em recurso especial pela Súmula 7/STJ. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

¹²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.448.026/PE**. Recorrente: Ana Lucia Gomes Barbosa. Recorridos: Caixa Econômica Federal e outros. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Julgamento em 17 de novembro de 2016. Publicado em 21 de novembro de 2016.

A partir da leitura da ementa acima transcrita, nota-se que o STJ passou a entender que o bem imóvel vinculado ao SFH pertence à CEF, instituição financeira que presta um serviço público ao atuar em programas oficiais de habitação. Sob esse fundamento, a Corte entendeu que o bem vinculado ao SFH seria afetado à prestação de um serviço público e, portanto, seria insusceptível de aquisição por usucapião. Porém, os fundamentos acima devem ser analisados com a devida parcimônia, o que pretende se fazer a seguir.

O primeiro ponto que merece destaque é que, no julgamento, a Terceira Turma do STJ partiu do pressuposto de que o imóvel seria de titularidade da Caixa Econômica Federal, mas não esclareceu se haveria uma alienação fiduciária pendente sobre o imóvel. Essa distinção é importante pois, como visto, somente a alienação fiduciária é apta a transferir a propriedade do bem, já que a hipoteca não lhe retira do domínio do devedor. Logo, a ausência de especificação enseja, na prática, a aplicação indistinta do precedente, quando não parece razoável que igual entendimento seja aplicado aos imóveis gravados com uma hipoteca, caso em que a propriedade não será da CEF, porque permanece com o mutuário até a execução da garantia.

Ainda que o imóvel fosse gravado com alienação fiduciária, não há como admitir que possui natureza pública. Isso porque, seja pelo critério da titularidade ou afetação, o bem da Caixa Econômica Federal será sempre privado. Não é demais lembrar que a CEF explora atividade econômica em sentido estrito, em igualdade de condições com os particulares, submetendo-se ao regime da livre concorrência. Ademais, apesar das facilidades concedidas pelo SFH, lembra-se que esta atividade bancária é remunerada mediante incidência de juros, figura estranha ao serviço público e cujo caráter lucrativo é típico dos serviços privados.

Partindo desse precedente, em ocasiões posteriores, o Superior Tribunal de Justiça passou a argumentar que os imóveis vinculados ao SFH teriam sido adquiridos com recursos públicos, o que reforçaria o seu caráter público¹²⁵. Mas, o critério adotado pelo ordenamento jurídico pátrio foi o da titularidade, incrementado pela doutrina com o critério da afetação. Por consequência, se o imóvel não pertence a uma pessoa jurídica de direito público e não se encontra afetado à prestação de um serviço público, será ele obrigatoriamente um imóvel privado, pouco importando a origem da sua fonte de custeio.

De fato, toda empresa pública é originalmente constituída com recursos públicos. Mas, como explica Maria Tereza Arruda Silva do Nascimento, “uma vez feita a incorporação, esse

¹²⁵ “Os recursos do SFH, por sua vez, são provenientes do FGTS e do orçamento da União Federal, tendo caráter eminentemente público e social”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.220.740/SP**. Agravante: Koki Kanda e outro. Agravado: Caixa Econômica Federal. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti, Julgamento em 02 de abril de 2018. Publicado em 11 de abril de 2018.

capital vai se transmutando em privado”¹²⁶. Aliás, até mesmo a natureza pública dos recursos provenientes do FGTS e das cadernetas de poupança é passível de questionamento, afinal, os depósitos efetuados na poupança e no FGTS são revertidos em favor dos particulares e não da coletividade. Frisa-se que o próprio STJ reconheceu a natureza e a destinação eminentemente privada das contribuições destinadas ao FGTS ao afastar o seu caráter tributário¹²⁷.

Em que pesem todos os argumentos já expostos, o fato é que o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça passou a ser integralmente reproduzido por todos os Tribunais Regionais Federais¹²⁸. Por consequência, as demandas que chegam ao Judiciário tratando da temática vem sendo julgadas improcedentes, o que tem ocasionado o desalojamento de várias famílias que possuíram durante anos um bem vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação. Aliás, a aplicação do precedente acima referenciado faz com que diversas ações sejam extintas sem resolução de mérito por impossibilidade jurídica do pedido. Noutras palavras, o possuidor sequer tem a chance de discutir a natureza jurídica da posse, porque a sua pretensão é fulminada na origem, antes mesmo de ocorrer a regular instrução processual.

Essa situação parece ignorar o grave problema do déficit habitacional brasileiro, além de contrariar a própria finalidade do instituto da usucapião, ao aplicar indistintamente e sem o aprofundamento teórico necessário a regra da imprescritibilidade do bem público. Na verdade, o objetivo da doutrina ao incluir o critério da afetação na conceituação do bem público parece ter sido o de prestigiar a continuidade do serviço público, o que de fato é coerente. Contudo, a usucapião do imóvel vinculado ao SFH não interrompe qualquer serviço público. Muito pelo contrário, possibilita que o imóvel outrora abandonado seja utilizado para consagrar a função social da propriedade e o direito fundamental à moradia do possuidor.

Não é demais frisar que a usucapião é um importante instrumento para a garantia de tais princípios constitucionais e não pode ser relativizada, sob risco de ineficácia do instituto. Com efeito, o possuidor que efetivamente conferiu uma destinação relevante ao bem merece ser protegido em face ao proprietário inerte, ou mesmo ao credor negligente, que deixou de adotar as medidas necessárias à conservação da coisa dada em garantia. Ademais, não se pode ignorar

¹²⁶ DO NASCIMENTO, Maria Tereza Arruda Silva, op cit.

¹²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 353**. As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS. Diário da Justiça. Brasília, DF, ed. 164, 19 jun. 2008.

¹²⁸ No âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o entendimento é consolidado no sentido de proibir a usucapião do bem financiado pelo Sistema Financeiro de Habitação. Apenas como exemplo, sugere-se a leitura da Apelação Cível 0801055-10.2017.4.05.8300, julgada em 08 de outubro de 2019 pela 1ª Turma, sob a relatoria do Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho e a Apelação Cível 0003244-94.2012.4.05.8000, julgada em 21 de novembro de 2018 pela 1ª Turma, sob a relatoria do Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho.

que na maioria dos casos levados ao Poder Judiciário, o possuidor é pessoa de poucos recursos e que utiliza o imóvel como moradia própria ou para a sua família.

É de se destacar que em casos similares o Superior Tribunal de Justiça já decidiu por privilegiar o direito à moradia do possuidor quando confrontado com o gravame instituído em favor do agente financeiro, inclusive, sumulando que a hipoteca firmada entre a construtora e o banco não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel. Não parece haver qualquer razão para que idêntica razão de decidir não seja adotada nas hipóteses de usucapião, especialmente, por se tratar de uma modalidade de aquisição originária da propriedade.

Por essas razões, privilegiar a garantia real concedida à Caixa Econômica Federal, em detrimento da posse qualificada pela destinação social, é ignorar os princípios basilares da carta constitucional, especialmente, o direito fundamental à moradia e a função social da propriedade, desconsiderando a complexidade das relações que se desenvolvem no SFH. A perpetuação desse entendimento representa, por fim, um grave obstáculo à regularização fundiária e tem por resultado prático o desalojamento de várias famílias que efetivamente preenchem os requisitos necessários para a usucapião, agravando assim o já acentuado déficit habitacional brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao possibilitar a aquisição da propriedade pela posse prolongada do bem, a usucapião surge como uma importante ferramenta de regularização fundiária e um poderoso mecanismo para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. Partindo dessa perspectiva, o presente trabalho se propôs a examinar a configuração do instituto no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), analisando a natureza jurídica do imóvel financiado e a possibilidade da sua aquisição por usucapião. Ao final, debateu-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) segundo o qual os bens vinculados ao SFH seriam públicos e, portanto, imprescritíveis.

Em linhas gerais, defendeu-se no presente trabalho que os imóveis financiados pelo SFH seriam privados e passíveis de usucapião. Para tanto, demonstrou-se que o imóvel financiado pertence, em regra, ao mutuário, motivo pelo qual não poderia ser classificado como público. Excepcionalmente, quando o imóvel estivesse garantido por alienação fiduciária, pertenceria à CEF. Mas, mesmo nesses casos, não é plausível atribuir-lhe o regime publicista, afinal, a CEF é pessoa jurídica de direito privado e explora o setor financeiro em paridade com particulares.

Desse modo, ao concluir pela natureza privada do imóvel financiado pelo SFH, critica-se o entendimento firmado pelo STJ e, por consequência, defende-se a sua prescritibilidade. O efeito prático de uma eventual mudança no atual entendimento jurisprudencial será evitar que ações envolvendo a usucapião de bens financiados pelo SFH sejam fulminadas na origem, antes mesmo da regular instrução processual, sob o argumento de que, por se tratar de bem público, existiria uma suposta “impossibilidade jurídica do pedido”.

Portanto, afastando-se a caracterização do imóvel vinculado ao SFH como bem público, será possível debater a natureza jurídica da posse, superando-se o entrave inicial que impede o processamento da ação. Obviamente, será preciso analisar cada caso com a devida parcimônia, a fim de evitar fraudes ao sistema. Por essa razão, o julgador deverá examinar, no caso concreto, a natureza da posse exercida pelo usucapiente e verificar se ela preenche todos os requisitos legais para viabilizar a usucapião na modalidade postulada.

A ideia é, portanto, possibilitar a regularização da situação de possuidores que tenham adquirido a posse imobiliária por um contrato de cessão de direitos ou mesmo por ocupação espontânea, usufruindo daquele imóvel por anos sem ter a sua posse questionada pela Caixa Econômica Federal. Na prática, ao admitir a usucapião nessas hipóteses, estar-se-á premiando o possuidor que conferiu ao imóvel uma destinação socialmente relevante em detrimento da instituição financeira que detém a garantia real.

Sendo assim, propõe-se que o tema seja analisado sob nova perspectiva, tendo em vista que, ao perpetuar privilégios às instituições financeiras em detrimento dos possuidores, o Poder Judiciário brasileiro nega efetividade ao princípio da função social da propriedade e ao direito fundamental à moradia, mantendo-se alheio ao grave problema do déficit habitacional do país. Em sentido oposto, ao entender pela possibilidade de usucapião do imóvel financiado pelo SFH, estar-se-á permitindo a regularização de milhares de famílias, em sua maioria de baixa renda, que utilizam o bem para moradia, prestigiando-se assim a verdadeira finalidade do SFH.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Usucapião**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Brasil, 17 de outubro 2018. 64 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7m2tctr>. Acesso em 25 mar. 2020.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no brasil**. Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. 3, n. 127, p. 711-732, janeiro de 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycynay5c>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 237**. III Jornada de Direito Civil. Coordenador Geral: Ministro Ruy Rossado de Aguiar. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya89b86s>. Acesso em 26 de abril de 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybt5ysbb>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9a3lb55>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybnvh9mf>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9xr3uf9>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Brasília, DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7myfuhk>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Imperial n.º 4.461/1870, de 27 de janeiro de 1870**. Concede ao Dr. Antônio de Castro Lopes autorização para incorporar uma companhia que denomina - Empreza predial. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7dmr4h6>. Acesso em 25 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/y87jsvr8>. Acesso em 25 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycq47vxg>. Acesso em 25 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9rlsk9e>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycnk5zf3>. Acesso em 25 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya9p69gl>. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybjlrg6s>. Acesso em 25 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8jztaby>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial n.º 941464/SC**. Recorrente: Luiz Alberto Piazero Schnaider e outro. Recorrido: Caixa Econômica Federal. Relatora: Ministro Luís Felipe Salomão. Julgamento em 24 de abril de 2012. Publicado em 29 de junho de 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial n.º 143976/GO**. Recorrente: Jad Salomão. Recorrido: Arceno Xavier Bonfim. Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgamento em 06 de abril de 2004. Publicado em 14 de junho de 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 1.221.243/PR**. Recorrente: Raquel Plantes Cardenas e outro. Recorrida: Caixa Econômica Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Julgamento em 25 de fevereiro de 2014. Publicado em 10 de março de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 1.501.272/SC**. Recorrente: Irivaldo Medeiros e outro. Recorrida: Caixa Econômica Federal. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgamento em 12 de maio de 2015. Publicado em 15 de maio de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 1.448.026/PE**. Recorrente: Ana Lucia Gomes Barbosa. Recorridos: Caixa Econômica Federal e outros. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Julgamento em 17 de novembro de 2016. Publicado em 21 de novembro de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial n.º 165558/MT**. Recorrente: Victor Hugo Rodrigues Alves Ferreira e outros. Recorrido: Ademir Ortiz de Goes e outros. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em 12 de dezembro de 2017. Publicado em 18 de dezembro de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n.º 1.220.740/SP**. Agravante: Koki Kanda e outro. Agravado: Caixa Econômica Federal. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti, Julgamento em 02 de abril de 2018. Publicado em 11 de abril de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Diário da Justiça. Brasília, DF, p. 129, 12 mai. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 308**. A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel. Diário da Justiça. Brasília, DF, p. 384, 30 mar. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 353**. As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS. Diário da Justiça. Brasília, DF, ed. 164, 19 jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 689.588/GO**. Relator: Ministro Luiz Fux. Diário de Justiça Eletrônico n.º 239. Brasília, 06 dez. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/yck9lnwr>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) n.º 46**. Relator: Ministro Eros Grau. Diário da Justiça Eletrônico n.º 35. Brasília, 26 fevereiro de 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/yb6xve6c>. Acesso em 09 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Diário da Justiça. Brasília, dez. 1963. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybvrdza2>. Acesso em 15 maio 2020.

COGOY, Daniel Mourgues. **As garantias específicas nos contratos de financiamento habitacional no direito brasileiro**. São Paulo. LiberArs, 2016.

CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. **Manual de direito romano e textos em correspondência com os artigos do Código Civil brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1953.

COSTA, Dilvanir José da. **Usucapião: doutrina e jurisprudência**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, vol. 36, n.º 143, 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydbphp8d>.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Usucapião e posse perdida**. vol., 19, nº 74. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do sistema financeiro de habitação diante do papel de universalizar o acesso à moradia digna no país**. 278 f. Tese Doutorado. Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6h7dj7b>. Acesso em 24 mai. 2020.

ERHARDT, Ana Carolina Cavalcanti. **Direito fundamental à moradia: crítica ao discurso jurídico do Superior Tribunal de Justiça**. Natal: OWL, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FORTINI, Cristiana. **A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade**. Revista de Direito Municipal, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, abr./jun. 2004, p. 113-122.

FREITAS, Juarez. **Estudos sobre Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2018, p. 37. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybqdnm3u>. Acesso em 25 de março de 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARQUES, Cláudio Gonçalves. **Evolução histórica do SFH**. Revista Esmafe, Recife, n. 9, p. 271-278, abr. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2t2m9gx>. Acesso em 24 mai. 2020

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

NASCIMENTO, Maria Tereza Arruda Silva do. **A possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao sistema financeiro de habitação: uma análise jurisprudencial sobre o tema**. Jus Navigandi, jun. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6y83o7v>. Acesso em 25 jun. 2020

NOHARA, Ihene Patrícia. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 4. O direito à moradia adequada**. Genebra, Sexta Sessão, 1991. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya3hma8q>. Acesso em 23 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Aprovada na Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycn5pyhd>. Acesso em 23 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Humanos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Aprovado na Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd3puzdq>. Acesso em 23 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **O direito à moradia adequada**. Genebra, 9 de novembro de 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/yasou8q2>. Acesso em 23 mar. 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, volume IV: Direitos Reais**. 18ª edição: Forense, 2004.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao direito civil constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Renovar, 2007.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil. Parte geral**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. Volume 5. 28º ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, jul. 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/y35q6ccg>. Acesso em 24 mai. 2020.

SARLEET, Ingo Wolfgang. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 1ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife**. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil, volume 3: teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil, volume 4: Direito das coisas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito civil: volume único**. 5ª ed. São Paulo: Método, 2015

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: Direitos Reais**. 13º Ed. São Paulo: Atlas S.A. 2013.

VIEIRA NETO, Helio et al. **O contrato de financiamento habitacional como mútuo, ante o Código Civil**. Unopar científica: ciências jurídicas e empresariais, Londrina, v. 2, n. 1, p. 105-121, mar. 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxdcf35w>. Acesso em 20 jun. 2020.

VIEIRA, José Alberto. **Direitos reais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.