



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREIRO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO**

**ISABELLE VASCONCELOS LIBERATO**

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEIS DO SISTEMA  
FINANCEIRO HABITACIONAL (SFH)**

**FORTALEZA**

**2017**

**ISABELLE VASCONCELOS LIBERATO**

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEIS DO SISTEMA  
FINANCEIRO HABITACIONAL (SFH)**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo Civil e Constitucional.

Orientador: Professor Dr. William Paiva Marques Júnior.

**FORTALEZA**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L666a Liberato, Isabelle Vasconcelos.

Análise sobre a possibilidade de usucapião de imóveis do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) / Isabelle Vasconcelos Liberato. – 2017.

63 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

1. Usucapião. 2. Sistema Financeiro Habitacional. 3. Posse. I. Título.

CDD 340

---

**ISABELLE VASCONCELOS LIBERATO**

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEIS DO SISTEMA  
FINANCEIRO HABITACIONAL (SFH)**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo Civil e Constitucional.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Msc. Vanessa de Lima Marques Santiago  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter colocado em meu caminho pessoas fantásticas, desde minha família aos meus amigos de infância, colégio e faculdade; além disso, por me dar a força necessária para as minhas maiores realizações e objetivos;

Àqueles que são os meus maiores tesouros, os meus pais, que, ultrapassando as funções de educar e amar revelaram-se grandes amigos e companheiros de jornada;

Ao meu pai, Mauro Liberato, por sempre buscar o melhor para a família, ensinando como conduzir a vida de forma responsável e plena;

À minha mãe, Maria Márcia Vasconcelos, pelo seu exemplo de garra e determinação. Ela foi a pessoa que mais contribuiu para a realização dos meus sonhos, ajudando em tudo que pôde;

A minha irmã, Giselle Vasconcelos, pelo companheirismo e pelas conversas sobre a vida;

Aos demais familiares, tios, avós, primos. O meu amor por vocês não se pode definir em palavras;

Ao Dênio, meu namorado, que tem me ensinado diariamente como amar o Senhor de todo o coração e como enfrentar as dificuldades que a vida nos coloca. Meu amor por você é imenso;

Aos meus amados amigos e irmãos da Comunidade de Discípulo de Jesus que me acolheram e pagam todo o dia o preço para me tornarem mais parecida com Jesus;

Ao meu Orientador, Prof. William Paiva Marques Junior, que tanto admiro como pessoa e profissional, por toda paciência e dedicação dispensadas a mim no processo de realização deste trabalho, além dos valerosos ensinamentos transmitidos na disciplina de Obrigações. Certamente este trabalho não teria sido concluído sem a ajuda essencial dele. Muito obrigada;

À Professora Fernanda Cláudia e à Mestranda Vanessa de Lima Marques, o meu especial e sincero agradecimento, por aceitarem o meu convite de participar da Banca Examinadora desta monografia. Sempre solícitas, revelam-se grandes exemplos a serem seguidos pelos discentes da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, tanto pela tamanha sabedoria, como pelo caráter;

Aos meus colegas da turma Direito UFC 2015.1 e 2016.2, que me ajudaram em momentos difíceis da minha vida, torcendo pelo meu sucesso e conquista. A vocês, minha imensa gratidão. Serão eternos em meu coração;

À Universidade Federal do Ceará, aos servidores Nelson e amigos Chuchu e Caiomeus sinceros agradecimentos, além do corpo discente e docente que fazem a Faculdade de Direito ser uma instituição diferenciada, que possibilita a formação de importantes seres humanos e profissionais. Minha gratidão pela convivência nestes anos de graduação, que viabilizou a realização de mais um sonho estudantil.

A Deus, aos meus pais, Mauro e Márcia; e ao meu namorado, Dênio, por toda torcida, apoio e incentivo em mim depositados durante toda essa jornada.

*“Pois, que adianta ao homem ganhar o mundo inteiro e perder a sua alma?” (Marcos 8:36)*



## RESUMO

Investiga-se a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao Sistema Financeiro de Habitacional (SFH). No primeiro capítulo, faz-se uma análise sobre o conceito de usucapião, suas finalidades e requisitos necessários para o seu reconhecimento. Aborda-se um histórico acerca da posse e propriedade, relacionando-as diretamente à necessidade de cumprimento da sua função social. No segundo capítulo, conceitua-se e analisa-se o Sistema Financeiro Habitacional, identificando-se os recursos utilizados para a obtenção dos imóveis e destacando-se a participação da Caixa Econômica Federal como operadora do Sistema. São abordadas as noções de bens públicos de acordo com o Código Civil de 2002 e conforme a teoria moderna, sendo, ao final, revelado a posição da jurisprudência e doutrina acerca desse tema. Por fim, no terceiro capítulo, é feita uma análise acerca das decisões e justificativas pelas quais não é possível a usucapião de imóveis vinculados ao sistema, demonstrando que é viável e defensável a aquisição de um bem público por usucapião. Ademais, defende-se a necessidade da boa fé do possuidor para a aquisição do imóvel por usucapião, a fim de serem afastadas possíveis burlas e fraudes ao sistema.

**Palavras-chave:** Usucapião. Sistema Financeiro Habitacional. Posse.

## ABSTRACT

We investigate the possibility of usucapião of the real estate linked to the Financial System of Housing (SFH). In the first chapter, an analysis is made on the concept of usucapion, its purposes and requirements necessary for its recognition. We discuss a history of ownership and ownership, relating them directly to the need to fulfill their social function. In the second chapter, the Housing Finance System is conceptualized and analyzed, identifying the resources used to obtain the properties and highlighting the participation of Caixa Econômica Federal as operator of the System. The notions of public goods are approached according to the Civil Code of 2002 and according to the modern theory, being, in the end, revealed the position of jurisprudence and doctrine on this subject. Finally, in the third chapter, an analysis is made of the decisions and justifications by which it is not possible to use real estate related to the system, demonstrating that it is viable and defensible the acquisition of a public asset by usucapião. In addition, it is defended the necessity of the good faith of the possessor for the acquisition of the property by usucapião, in order to be avoided possible scams and frauds to the system.

**Keywords:** Usucapião. Housing Financial System. Possession.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	POSSE, PROPRIEDADE E USUCAPIÃO:EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL .....	17
2.1	História e Conceitos .....	17
2.2	Usucapião: Delimitação Conceitual, modalidade e finalidade .....	23
2.3	Usucapião e a Função Social da Propriedade .....	31
3	SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL: CARACTERÍSTICAS E POSSIBILIDADES.....	38
3.1	Origem, abordagem e finalidade do programa .....	38
3.2	Contratos de Financiamento com a Caixa: natureza pública ou privada?.....	41
3.3	Bens da CEF vinculados ao SFH classificados como privados.....	46
4	ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA QUANTO À POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH .....	53
4.1	Requisitos mínimos.....	53
4.2	Crítica quanto à impossibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao SFH.....	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	61
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	63

## 1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia adequada é essencial para a efetivação dos direitos humanos, sendo reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Desde então, o direito à moradia tem sido um assunto de grande preocupação internacional, presente em muitos tratados de direitos humanos e analisadas por vários tribunais internacionais.

O direito à moradia digna é elevado como um direito social na constituição atual. Esse direito social está intimamente atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana, trazendo a moradia como necessidade básica da pessoa humana.

Dentre várias políticas públicas que consagraram o direito à moradia, destaca-se aqui a implementação do Sistema Financeiro Habitacional, criado pelo governo federal por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, com o intuito de diminuir o déficit habitacional, tornando possível a aquisição da casa própria por pessoas de baixa renda. O objetivo era favorecer àqueles que não possuíam recursos para custear a casa própria. Segundo as regras, a casa obtida pelo mutuário será de uso próprio, não podendo ser revendida, alugada, ou usada com fim comercial e por outra pessoa que não o financiado.

A gestão do sistema ficou a cargo, majoritariamente, de entidades privadas, a exemplo da Caixa Econômica Federal, intermediário financeiro mais comumente procurado para a celebração de contratos dessa natureza. As duas fontes tradicionais de recursos são a Caderneta de Poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

As reflexões ora apontadas têm por objetivo abordar a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados a esse sistema, que são financiados pela CEF. O estudo é feito a partir de uma análise acerca da natureza jurídica dessa instituição financeira, dos contratos por ela celebrados e do regime jurídico dos seus bens.

Vale ressaltar que se consagra aqui a importância conferida à propriedade pela humanidade, defende-se ainda o instituto da propriedade. Ocorre que, atualmente, a propriedade deixou de considerar tão somente os interesses exclusivos do proprietário, sem levar em conta as necessidades de uma coletividade. A função social passou a ter relevante papel, pois visa a coibir situações pelo uso degenerado da propriedade, consagrando a utilização da terra e do bem com fim precípuo de cultivar riquezas e propiciar o trabalho, beneficiando, portanto, toda coletividade.

A ação de Usucapião surge nesse contexto como um modo de aquisição de

propriedade de bens móveis e imóveis. A Usucapião ocorre em razão da subtilização do imóvel pelo proprietário, concomitantemente a posse de outro naquela mesma propriedade, durante certo lapso de tempo estabelecido em lei, sem que haja nenhuma manifestação do dono.

Pretende-se, assim, defender, a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao SFH, por se entender que se tratam de bens privados e não públicos, no entanto, tem-se que esse reconhecimento deve ser feito de forma correta, analisando-se alguns critérios, que necessariamente devem estar presentes, tais como a boa-fé do possuidor, caso contrário teríamos a possibilidade de fraudes ao sistema.

O ponto essencial da questão está na análise da natureza jurídica dos imóveis vinculados ao SFH, se pública ou privada, o que demonstraria ou não a possibilidade de usucapião. Para essa finalidade, serão analisados os conceitos de bens públicos de acordo com o entendimento moderno da doutrina.

O Judiciário, em sua maioria, sustenta que os imóveis oriundos de financiamento pelo SFH não são passíveis de serem usucapidos, por serem considerados bens públicos, invocando, para isso, o caráter social do sistema. O estudo feito a seguir visa a demonstrar o caráter privado dos contratos de financiamento e a natureza privada dos seus recursos envolvidos, tornando possível a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao SFH.

O cerne aqui é demonstrar que o instituto da usucapião efetiva e consagra o direito à moradia a indivíduos que agiram de boa-fé ao se utilizar do imóvel, garantindo-lhes a aquisição da propriedade por inércia de seu titular, quando cumpridos certos requisitos legais.

Busca-se, portanto, demonstrar o direito à moradia atrelada à função social da propriedade como essenciais para efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil.

A metodologia utilizada para a realização deste trabalho pautou-se, essencialmente, em pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, valendo-se em especial de artigos científicos, manuais, dissertações e decisões judiciais.

## **2.POSSE, PROPRIEDADE E USUCAPIÃO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL.**

Difícil missão é abordar a origem da posse como situação legalmente protegida. Não há sequer entre os estudiosos um consenso acerca desse tema, questão esta ainda controvertida no meio jurídico.

### **2.1 História e Conceito**

Diversas teorias surgiram na tentativa de explicar a proteção da posse e propriedade como uma situação a ser juridicamente protegida. Apesar das divergências, aponta-se que tenha surgido em Roma. Sabe-se que a proteção da posse veio para trazer um estado de paz social diante de um contexto de conquista de territórios pelo Império Romano. Se alguém, por motivo de violência, se apoderasse de coisa a que outro zelava e dela cuidava como se sua fosse, instaurava-se uma quebra da paz social, o que trazia a necessidade de se restituir ao estado anterior, sendo necessário, portanto, mecanismos de proteção à situação que estava configurada a fim que a sociedade tivesse garantida a permanência e continuação das relações sociais sem o abalo da paz existente entre elas. Fustel de Coulange (2006, pág. 51) analisa historicamente a relação dos antigos com a posse e propriedade, defendendo que tais institutos históricos fizeram parte da própria organização da família e da religião doméstica a época, por isso a sua valorização:

Sabemos que há raças que jamais chegaram a instituir entre si a propriedade privada; outras só a admitiram depois de muito tempo e a muito custo. Com efeito, não é um problema fácil, na origem das sociedades, saber se o indivíduo pode apropriar-se do solo, e estabelecer uma união tão forte entre si e uma parte da terra a ponto de poder dizer: Esta terra é minha, esta terra é como que parte de mim mesmo. Os tártaros admitem direitos de propriedade quando se trata de rebanhos, e não o compreendem quando se trata do solo. Entre os antigos germanos, de acordo com alguns autores, a terra não pertencia a ninguém; todos os anos a tribo designava a cada um de seus membros um lote para cultivar, lote que era trocado no ano seguinte. O germano era proprietário da colheita, e não da terra. O mesmo acontece ainda em uma parte da raça semítica, e entre alguns povos eslavos. Pelo contrário, as populações da Grécia e da Itália, desde a mais remota antiguidade, sempre reconheceram e praticaram a propriedade privada. Não ficou nenhuma lembrança histórica de época em que a terra fosse comum e também nada se vê que se assemelhe a essa divisão anual dos campos, praticada entre os germanos. Há até um fato bastante notável. Enquanto as raças que não concediam ao indivíduo a propriedade do solo, concedem-lhe pelo menos tal direito sobre os frutos do trabalho, isto é, das colheitas, entre os gregos acontecia o contrário. Em algumas cidades os cidadãos eram obrigados a reunir em comum as colheitas, ou, pelo menos, a maior parte delas, e deviam consumi-las em comum; o indivíduo, portanto, não era absoluto senhor do trigo que havia colhido; mas ao mesmo tempo, por notável contradição, tinha absolutos direitos de propriedade sobre o solo. A terra para ele valia mais que a colheita. Parece que entre os gregos a concepção do direito de propriedade tenha seguido caminho

absolutamente oposto ao que parece natural. Não se aplicou primeiro à colheita e depois ao solo. Seguiu-se a ordem inversa. Há três coisas que, desde as mais antigas eras, encontram-se fundadas e solidamente estabelecidas nas sociedades grega e itálica: a religião doméstica, a família, o direito de propriedade; três coisas que tiveram entre si, na origem, uma relação evidente, e que parecem terem sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha seu lar e seus antepassados. Esses deuses não podiam ser adorados senão por ela, e não protegiam senão a ela; eram sua propriedade exclusiva.

As duas teorias que ganharam mais destaque acerca do tema foram a teoria subjetiva de Niebuhr, defendida por Savigny, e a teoria objetiva, difundida por Ihering.

A teoria de Niebuhr afirmava que a posse surgiu com a divisão das terras conquistadas pelo Império Romano. Os romanos costumavam distribuir aos cidadãos parte dos terrenos conquistados e reservar a parte restante para a construção de novas cidades.

Com a expansão do império romano e uma imensidão de territórios conquistados, resolveu-se, assim, conceder aos particulares a utilização das terras destinadas a construção de novas cidades, dividindo-a em pequenos lotes denominados *possessiones*. Esse aproveitamento das terras era feito de forma precária e os seus beneficiários não eram considerados proprietários, não podiam, portanto, se valerem da ação reivindicatória, meio processual típico utilizado pelos proprietários de terra. Surge aí, portanto, um processo especial, semelhante à forma de defesa da propriedade, mas destinado ao resguardo da posse àquele que a usufruía: o interdito possessório, a fim de proteger juridicamente aquele estado de fato.

Já a teoria defendida por Ihering, diferente de Niebuhr, tenta explicar o surgimento da posse como estado de fato protegido como sendo uma etapa do processo reivindicatório. Assim, na fase inicial da *reivindicatio*, ação que em tese, deve ser proposta pelo pretense proprietário, o pretor outorgava, arbitrariamente, a qualquer das partes a detenção da coisa até a finalização da ação. Entretanto, com o tempo, as partes se mantinham inertes e passavam a não ter mais interesse na ação reivindicatória, uma vez que a situação instaurada pelo pretor praticamente lhe assegurava a propriedade do bem. Com o tempo, o pretor passou a não mais decidir de maneira tão discricionária, trazendo, à sua decisão preliminar elementos baseados em critérios mais lógicos e justos, beneficiando, assim na fase inicial, aqueles que traziam provas mais robustas e concretas, concedendo-lhe a coisa litigiosa até o julgamento definitivo. Assim, com o transcurso do tempo, o estado em que o litigante se encontrava acabava por se consolidar e o mesmo já se mostrava apto a ser protegido diante de

outros, mesmo com a decisão pendente a quem pertencia a propriedade, pois o objetivo já se encontrava parcialmente alcançado quando o indivíduo garantia a detenção do bem, instituída pelo pretor e considerada a situação de inércia das partes.

À medida que esse processo preliminar se consolidava não somente como uma decisão arbitrária do pretor, passava também a consistir em mérito da própria ação, tornando-se cabível de proteção e defesa jurídica. A posse surge, assim, como consequência do processo reivindicatório, conforme defende a teoria de Savigny.

Passando para uma análise mais conceitual, verifica-se que também há divergências para se explicar o que é a posse. Da mesma forma que explicado anteriormente, existem, duas teorias que se destacam na tentativa de se trazer elementos que caracterizam a posse.

A palavra posse quando empregada traz diversas acepções à mente de alguém, tais como ter a propriedade, por exemplo, quando se diz que alguém possui um imóvel, na verdade se quer falar que alguém tem a propriedade de um imóvel. Para se designar também o exercício de um direito ou até o a um compromisso de um funcionário público

Ademais, pode se dizer que possuir significa ter algo em seu poder, podendo-se dela usar e gozar. A possibilidade de tocar ou manusear algo como se seu fosse. Trata-se, entretanto de uma noção primitiva, já bastante inadequada. Hoje se sabe que não é necessário para que se obtenha a posse de algo o toque ou a fiscalização pelo dono da coisa.

Algumas teorias se destacaram e ainda hoje na tentativa de explicar a posse, trazendo em essência seus elementos caracterizadores, intrínsecos a sua constituição.

A teoria subjetiva de Savigny traz dois elementos essenciais que são caracterizadores da posse: *o corpus* e *o animus*. Assim a posse seria a apreensão física da coisa (*corpus*) combinada ao *animus*, que seria o elemento subjetivo, configurando-se na intenção do indivíduo de exercer sobre a coisa um poder como se sua fosse, daí a denominação de subjetiva dessa teoria. Poderia até não se tratar do proprietário da coisa, mas caso exercesse sobre ela a vontade de tê-la como se sua fosse, a ponto de defendê-la contra a intervenção de terceiros. Os elementos estavam interligados e a posse não existia um sem o outro. A teoria é classificada como subjetiva em razão do elemento volitivo. Washington de Barros Monteiro (2012, pág. 28) traz o seguinte esclarecimento acerca dessa teoria:

Para Savigny, posse é o poder que tem a pessoa de dispor fisicamente de uma coisa, com intenção de tê-la para si e de defendê-la contra a intervenção de outrem. São



dois, portanto, no seu entender, os elementos constitutivos da posse: o poder físico sobre a coisa, o fato material de ter esta à sua disposição, numa palavra, a detenção da coisa (*corpus*) e a intenção de tê-la como sua, a intenção de exercer sobre ela o direito de propriedade (*animus*). O primeiro designa o fato exterior, em oposição ao segundo, o fato interior. Não basta a simples detenção. Torna-se preciso seja ela intencional. Para ser possuidor não basta deter a coisa, requer-se ainda a vontade de detê-la, *animus domini* ou *animus rem sibi habendi*, isto é, como proprietário ou com a vontade de possuí-la para si. Isoladamente, nenhum desses elementos basta para constituir a posse.

Portanto, depreende-se que, para o defensor da teoria subjetiva, não constituía posse a relação de locação, logo, por exemplo, não poderia defendê-la daquele que tem um bem em seu poder, ainda que fundado por justo título, caso não ostentava a intenção de tê-la como se dono fosse (*animus domini*).

A teoria de Savigny, apesar de adotada em alguns países, não encontrou respaldo em algumas legislações, visto que, hoje, mesmo aqueles que não apresentam esse elemento anímico defendido por Savigny, podem dispor de meios de proteção jurídica para resguardar o exercício da sua posse. Como exemplo, podemos citar o locatário e arrendatário que dispõem de ações cabíveis para proteger o estado em que se encontram, sem ter que exteriorizar nenhum elemento de vontade.

Savigny até tentou encontrar respostas às lacunas existentes em sua teoria, porém não encontrou tantos adeptos, dando lugar, por sua vez, à teoria objetivista difundida por Rudolph Von Ihering. A contrapor e criticar a obra de Savigny, esta teoria, por sua vez, entende que, para surgir a posse, basta o *corpus*, dispensando assim qualquer intenção do dono na caracterização da mesma, daí porque sua classificação como objetiva. O elemento anímico, segundo Ihering já está incluído no próprio *corpus*, que se verificará a partir da forma como o indivíduo age em face da coisa. Trata-se aqui da conduta do possuidor em relação à coisa, tendo em visto, especialmente a sua função econômica. O que importa aqui é a destinação econômica do bem, pois a qualquer indivíduo é possível identificar a posse de certo bem pelo uso econômico que se destina a ele. O *animus*, portanto, nesta teoria, está incluído no próprio *corpus*, na sua exteriorização econômica e não em um simples elemento anímico, como propunha Savigny. Caio Mario da Silva Pereira (2012, pág. 13) traz de forma muito detalhada em que consistia a teoria de Ihering:

O Elemento psíquico, *animus*, na teoria objetivista de Ihering não se situa na intenção de dono, mas tão somente na vontade de proceder como procede habitualmente o proprietário – *affectio tenendi* – independentemente de querer ser dono. Denomina-se objetiva a teoria, porque dispensa esta intenção. Para se caracterizar a posse, basta atentar no procedimento externo, independente de uma

pesquisa de intenção. Partindo de que, normalmente o proprietário é possuidor, Ihering entendeu que é possuidor quem procede com a aparência de dono, o que permite definir, como se já tem feito: posse é a visibilidade do domínio.

Apesar do prestígio conferido a Savigny pelo seu estudo da posse, o Código Civil brasileiro adotou em 1916 a teoria de Ihering no artigo 485 e no Código de 2002 no artigo 1196 ao afirmar que: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” Observa-se que não se considera aqui nenhum elemento de vontade, necessário até então à teoria de Savigny. Exige-se aqui, tão somente a conduta de proprietário.

É importante ressaltar que tanto o Código de 1916 e 2002 não trouxeram o conceito expresso de posse, mas trouxeram elementos essenciais caracterizadores de quem é o possuidor.

A posse, portanto, no sistema jurídico brasileiro, não exige o *animus domini*, ou intenção de ser dono, não exige também o poder físico sobre a coisa. Ao invés disso, enaltece a utilização, destinação econômica da coisa, revelando-se a posse como a exteriorização do domínio.

Difícil tarefa ainda se tem por conceitua e abordar historicamente a propriedade. A compreensão da propriedade sofreu inúmeras modificações até chegar a concepção moderna. Hoje ainda este conceito é mutável conforme as mudanças políticas e sociais que aconteceram e possam vir a ocorrer. Destaca-se aqui, por exemplo, que ainda hoje, os homens que raros contatos mantiveram com o homem civilizado ainda absorvem a ideia de propriedade no seu aspecto comunitário.

Apesar de algumas divergências, encontra-se no Direito Romano a raiz histórica da propriedade. Inicialmente, admitiu-se a utilização da terra ou bem pela família, não se concebendo o uso individual e exclusivo. Com o tempo aquela mesma família ou alguém que tenha se utilizado por anos da mesma terra ou objeto, passa a ser conectar a esses bens como se seus fossem. Surge aí a concepção de propriedade coletiva e posteriormente individual.

A partir de então diversas transformações sociais, políticas e históricas ocorreram para que tivéssemos a concepção atual de propriedade. Destaca-se aqui uma análise histórica de Silvio Salvo Venosa (2012, pág. 152) acerca do tema, trazendo com detalhes alguns aspectos históricos referentes a constituição da propriedade:

É difícil precisar o momento em que surge, na sociedade romana, a primeira forma de propriedade territorial. Não é muito clara nas fontes a forma de propriedade

comum na primitiva Roma. A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra ano após ano. Ali o *pater familias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A lei das XXII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica do *ius utendi*. Considerava-se o domínio sobre a terra de forma absoluta(...)Apenas na época clássica o Direito Romano admite a existência de uso abusivo do direito de propriedade e sua reprimenda. O Digesto já reconhece direitos de vizinhança, mas o elemento individual ainda é preponderante.

O Código Civil Brasileiro não descreve uma definição de propriedade. Da mesma forma como o faz para a posse, este apenas elenca os poderes inerentes ao proprietário no seu artigo 1.228: “*O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*”

O artigo 1.231 do Código Civil aduz acerca da plenitude a qual a propriedade dispõe. A limitação, como toda restrição aos exercícios de direitos é uma exceção, impostas tão somente pelo interesse público ou pela coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos.

Portanto, o direito de propriedade é absoluto em sua essência, sendo oponível *erga omnes*, destacando-se por sua plenitude, sendo mais completo e extenso de todos os direitos reais, sendo seus elementos centrais o direito de gozo, disposição, uso, reivindicação da coisa de forma exclusiva, operando tais direitos contra todos.

Para Caio Mario da Silva (2012, pág. 93), o direito de uso consiste na faculdade de colocar a coisa a serviço do titular, sem modificação na sua substância. O próprio proprietário pode usar ou permitir que outro o faça.

O direito de gozar ocorre essencialmente com a percepção dos frutos, sejam os que da coisa naturalmente são percebidos, como ainda os frutos civis; já o direito de dispor revela que aquele que usa ou frui pode alienar o bem a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), trazendo ainda o poder de consumir o bem e poder gravá-lo de ônus.

E por fim, o direito de reivindicar é o poder que o proprietário tem de propor ação em face de quem injustamente detenha o bem, em razão, principalmente do direito de sequela, situação esta que é característica de titulares de direitos reais.

## 2.2. Usucapião: Conceito, modalidade e finalidade

Abordando o histórico, apesar de algumas divergências, a Usucapião é instituto antigo e remete-nos à época dos Romanos. A Usucapião como conhecemos na contemporaneidade se trata da fusão de dois outros institutos: *Usucapio* e *longi temporis praescriptio*. O primeiro significa tomar pelo uso: A antiga Lei das XXII tábuas afirmava simplesmente que quem possuísse por dois anos um imóvel e um ano o móvel, tornar-se-ia proprietário. Já o segundo se trata de uma defesa, modalidade de exceção. Assim, se um cidadão romano ou estrangeiros possuísse um terreno por um certo período de tempo, poderia defender aquela terra como sendo sua, utilizando-se de tal instituto. Dessa forma, se alguém possuísse um terreno por dez anos em desfavor do proprietário presente e vinte em relação ao ausente, poderia utilizar esse instituto em sua proteção e defesa contra invasores. Era essencialmente uma forma de defesa usada pelos romanos.

A princípio, a posse prolongada era baseada no tempo previsto pela Lei das XII Tábuas: dois anos para imóveis e um ano para móveis. Posteriormente o prazo para imóveis foi ampliado para dez anos para presentes e vinte para os ausentes, prazo este estabelecido pela Codificação Justinianéia do Século VI.

Com o tempo, o próprio instituto foi se aprimorando e apresentando requisitos menos arbitrários para a escolha de quem ficaria com o terreno, trazendo critérios mais claros e lógicos na decisão, não cabendo tão somente a decisão final ao pretor, que por diversas vezes não seguia um parâmetro legal para definir a quem seria destinado o terreno.

Após, surgiram preceitos legais que restringiam o campo de aplicação da usucapião no Direito Romano, passando-se a exigir a posse prolongada combinada a outros elementos como o do justo título e da boa-fé.

A Lei Atínia, por exemplo, vedava a usucapião para coisas furtadas; a Lei Scribônia, vedava a usucapião de servidões prediais; Leis Júlia e Pláucia proibiam a usucapião de objetos conquistados com violência.

O estrangeiro, inicialmente, não podia invocar a usucapião para a obtenção da propriedade de algo. Com a conquista de vastos territórios pelo império Romano, para além da Itália, uma norma passou a considerar a possibilidade de os forasteiros defenderem a sua posse, por meio de um mandado de reivindicação.

A palavra usucapião tem sua etimologia do latim da palavra: *usucapio*, que vem dos verbos *capere* e *usus*, cuja junção significa tomar pelo uso, ou seja, tomar alguma coisa

em relação ao seu uso. De acordo com a definição do dicionário Aurélio (2010, pág. 765), usucapião significa: “Direito de posse ou de aquisição de um bem, móvel ou imóvel, pelo seu uso prolongado, contínuo e ininterrupto, durante um tempo estabelecido por lei”.

Para Silvio Salvo Venosa (2010, pág. 194) é o “modo de aquisição da propriedade mediante a posse suficientemente prolongada sob determinadas condições”. Já Maria Helena Diniz (2015, pág. 178) a conceitua como “um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais”.

O fundamento da usucapião não é consensual entre os estudiosos, dividindo-se em duas correntes, a subjetiva e objetiva. O primeiro fundamento da usucapião se baseia na passividade do proprietário, na presunção de que “há o ânimo da renúncia ao direito de propriedade, enquanto a segunda assenta-se na utilidade social, na conveniência de se garantir segurança e estabilidade à propriedade, bem como consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio”, nas palavras de Orlando Gomes (2004, pág. 143).

Em sua maioria, os juristas afirmam que a corrente objetiva traz a ideia mais completa, que mais se aproxima dos princípios de direito, pois oferece um conceito lógico como fundamento, pois a posse contínua gerar a propriedade justifica-se pelo seu sentido social. Premia-se aquele que se utiliza utilmente do bem, em detrimento daquele que com negligência e desinteresse, deixa escoar o tempo e não utiliza o bem, não se importando ou se insurgindo que outro o faça, agindo como se proprietário fosse. Dessa forma, não haveria justiça ou bom senso caso fosse retirado o uso ou gozo do imóvel de quem de fato dele cuidou, produziu, ou o manteve por longo período de tempo, sem oposição alguma.

Para Benedito Silvério (2004, pág. 207), não deixa de existir na prescrição aquisitiva certo grau de punição indireta à negligência do titular, tornando-se muito justificável essa penalidade, que o priva de seu direito, porque, com a sua inércia e desinteresse, ele faltou ao dever de cooperação social, permitindo que sua negligência e desinteresse concorressem para a de um estado antijurídico, lesivo à harmonia social.

Vale ressaltar que, o proprietário não perde seu direito simplesmente pelo desuso, ainda que prolongado; a perda da propriedade ocorre se o proprietário permanecer inerte e desinteressado em face de uma situação contrária (posse do usucapiente), em conjugação com os outros requisitos determinados em lei, que serão posteriormente analisados. Diante desta situação é que se justifica a perda da propriedade. Há, portanto, a antítese do comportamento negativo do proprietário e positivo do usucapiente em relação à coisa.

Atuando nessa linha de raciocínio, a doutrina e a jurisprudência brasileiras vêm assentando que “atos de mera permissão ou tolerância não induzem posse *ad usucapionem*”, na medida em que carece o detentor do bem de *animus domini*.

O direito comparado nos mostra que da mesma forma assim os ordenamentos de outros países também defendem essa ideia de que atos de mera permissão não dão causa a prescrição aquisitiva pela usucapião. Borda (1992, p. 313) ensina que, na Argentina, tais atos não dão ensejo à usucapião, conforme explanado a seguir:

Se llaman, actos de simple tolerância aquellos que permite el dueño a sus vecinos sin que importe reconocerles ningún derecho de posesión o tenencia sobre la cosa; como ocurre con frecuencia en los campos abiertos, cuándo los propietarios vecinos permiten que los animales de ambos crucen los límites del campo y pasten a determinadas horas en el del vecino. Ni el propietario de los animales tiene la menor pretensión de dominio o posesión sobre el campo vecino, ni el propietario de este reconoce ningún derecho al dueño de los animales. El problema de saber cuándo se trata de un acto de simple tolerância y cuándo de un acto posesorio propiamente dicho, dependerá de las costumbres del lugar y de las circunstancias del caso y será materia que el Juez deberá decidir conforme a su prudente arbitrio

Quanto à procedência, a aquisição da propriedade pode ocorrer de forma originária ou derivada. Quanto à primeira forma, alguém se torna dono de uma coisa que nunca esteve sob o domínio de outrem, inexistindo transmissão, sob qualquer modo. Aquele que passa a ter a propriedade, a recebe livre de quaisquer ônus.

A segunda forma de aquisição da propriedade é derivada e ocorre quando o adquirente sucede o proprietário no seu direito. Existe, portanto, um inteiro relacionamento entre domínio atual e o anterior, isto é, entre o sucessor e o antecessor.

Apesar da existência de divergências, a usucapião se enquadra como modo originário de aquisição, uma vez que a relação jurídica formada em favor do usucapiente não deriva de nenhuma relação com o antecessor, conforme defende Maria Helena Diniz (2015, pág. 121). Ratificando tal pensamento, Washington de Barros Monteiro (2012, pág. 110) afirma que apesar de obscura tal questão, a doutrina se inclina fortemente a conceituá-lo como modo originário, pois para o usucapiente a relação jurídica de que é titular surge como direito novo, pois não depende da existência de qualquer vinculação com o predecessor. Caso este exista, não será o transmitente da coisa.

Os requisitos que permitem o reconhecimento da usucapião irão variar conforme a sua modalidade e critérios estabelecidos em lei. Os requisitos comuns a qualquer tipo de usucapião são a posse e lapso de tempo e os outros requisitos, a variar a modalidade dizem respeito basicamente ao justo título e à boa-fé.

Percebe-se, portanto, que dois elementos são básicos na aquisição pela usucapião: a posse e o tempo. Os outros elementos que o acompanham serão esmiuçados mais adiante. Destacam-se três tipos ou espécies de Usucapião: extraordinário, ordinário e especial, este último se dividindo em individual e coletivo.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery (2013, pág. 732) utilizam de uma tabela para elencar todas as espécies de usucapião conforme a legislação pátria, resumindo-se no anexo 1.

Para se verificar a usucapião ordinária, é necessário que o usucapiente atue sobre o imóvel a posse pacífica e ininterrupta, com animus de proprietário, por pelo menos 10(dez) anos. Aqui também são necessários o justo título e a boa-fé.

O parágrafo único do art.1.242<sup>1</sup> traz a possibilidade de redução do prazo prescricional para cinco anos, no caso de existência de título que tenha perdurado válido durante o período de cinco anos, porém que venha a ser cancelado posteriormente.

O legislador, portanto, optou por beneficiar, aquele, que de boa-fé adquirisse o imóvel amparado por registro. Reduzir o prazo para aqueles que desenvolvem riquezas, produzem a terra e cultivam nela, expõe a opção de o legislador em favorecer aqueles que cumprem a função social e econômica da posse, ao mesmo tempo pune aqueles que podiam e dela não se aproveitaram em razão de inércia e desinteresse.

A posse mansa, pacífica e ininterrupta é aquela exercida sem contestações de quem tenha legítimo interesse na coisa, ou seja, do proprietário contra quem se pretende usucapir, exercida, assim, de forma contínua, sem interrupções.

A boa-fé consiste na convicção do possuidor de não estar lesando nenhum direito alheio, desconsiderando o obstáculo ou vício que impediria a aquisição do bem.

Já o justo título, trata-se de ato jurídico apto a transferir o domínio do bem, tais como exemplo a escritura de compra e venda, um formal de partilha ou uma carta de

---

<sup>1</sup> Art. 1.242, Parágrafo único do Código Civil. “Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.”

arrematação, com aparência de legítimo e válido. A lei impõe o encargo de se exhibir tal título, mesmo que haja alguma irregularidade, considerando que o decurso do tempo exigido em lei, acabe por retirar-lhes os vícios e defeitos. Ressalte-se aqui que tais requisitos devem concorrer com os demais. Conforme orientado pelo Enunciado nº 86 do CJF/STJ, aprovado na I Jornada de direito Civil, não necessitaria que esse título sequer fosse registrado.<sup>2</sup>

O artigo 1.238 do Código Civil Brasileiro vai tratar acerca da Usucapião extraordinária. Nela é requerida a posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, sem qualquer oposição, pelo período de 15 (quinze) anos, sendo reduzido para 10 (dez) se o possuidor estabeleceu no imóvel sua moradia habitual, ou realizou nele obras de caráter produtivo, tem-se a usucapião extraordinária abreviada. Verifica-se novamente uma opção do legislador em beneficiar quem em sua essência aplica a função social da propriedade, pois há a utilização do bem como moradia e fonte de trabalho, denominada posse-trabalho.

Nessa modalidade de usucapião, não se exige a demonstração da boa-fé e do justo título. A sentença declaratória do domínio será o justo título aqui, que deverá ser procedido devidamente o seu registro. Entretanto o justo título aqui não é condição prévia para se reconhecer o direito do usucapiente.

Na usucapião constitucional ou especial rural, chamada também de *pro labore*, estabelecida no art. 1.239 do Código Civil e no art. 191 da CRFB/88, são exigidos os seguintes requisitos: posse ininterrupta por pelo menos 5 (cinco) anos, sem oposição e com *animus domini*; a área deve limitar-se a no máximo 50 (cinquenta) hectares, devendo localizar-se em zona rural; o imóvel deve ser utilizado para moradia, com o desempenho de atividades produtivas, a exemplo da agricultura, da pecuária e do extrativismo e, por fim, o possuidor não deve ser proprietário de nenhum outro imóvel, seja urbano ou rural.

Destaca-se aqui uma nova modalidade de usucapião, inserida no Código Civil em 2011: A usucapião familiar. Trata-se de derivação do disposto no art. 1.240 do Código Civil, que disciplina a citada usucapião especial, nos mesmos moldes previstos pelo art. 183 da Constituição da República. Este dispositivo prevê que "aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem

---

<sup>2</sup> Enunciado 86 – Art. 1.242: A expressão “justo título” contida nos arts. 1.242 e 1.260 do CC abrange todo e qualquer ato jurídico hábil, em tese, a transferir a propriedade, independentemente de registro.



oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural".

### 2.3 Função social da propriedade e Usucapião

O direito de propriedade não é mais marcado pelo caráter absoluto e inabalável como outrora se propugnava. Encontra-se, na verdade, sujeito a diversas limitações e restrições, em decorrência principalmente do interesse público e privado, fundado nos princípios da justiça e bem comum. Os ordenamentos jurídicos têm garantido e protegido o direito de propriedade, porém, em sua maioria há subordinação da propriedade à sua função social. Expressão que pode gerar diversas definições, porém essencialmente significa estabelecer a subordinação do direito individual ao coletivo.

Fachin (2003, pág. 16) aborda em um aparato histórico como se deu a evolução do pensamento individualista exacerbado que por muito tempo envolveu a propriedade privada para a noção de que mesma deveria servir em essência a uma da coletividade e seus interesses:

A propriedade, para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consistiu em direito inviolável e sagrado. Tanto o Código francês quanto o Código italiano de 1865, estatuiu que a propriedade e o direito de gozar e dispor do bem de modo absoluto. A partir da Constituição Weimar, há progressivo reconhecimento de uma ordem econômica e social com implicações para a questão da propriedade, de forma a construir uma nova etapa frente ao já superado *laissez faire, laissez passer*. A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém, este fito da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social e busca de poder: a burguesia. A nova fórmula de dominação econômica e política do feudalismo, que sucedeu ao Estado universal dos romanos, foi substituída pela Revolução Francesa como império dos princípios de igualdade, soberania e justiça, e sua destinação econômica.

O conceito de propriedade sofreu profunda alteração no século passado, tornando a Função Social um elemento latente dessa concepção. A propriedade individual cede espaço ao viés funcionalizado, ou seja, atualmente a propriedade deve atender a sua função social.

Destaca-se o jurista Leon Duguit nesse contexto do século XIX, crítico da concepção individualista da propriedade, passou a defender a incorporação do conceito da

função social na propriedade privada. Já não se concebia a visão puramente egoísta de um proprietário subutilizar ou deixar ociosa a propriedade<sup>3</sup>. Nas palavras de Eduardo Rodrigues Evangelista (2013, pág. 235), Duguit leciona nesse sentido quando aborda acerca da função social da propriedade:

A primeira noção de função social da propriedade foi concebida no início do século XX, por León Duguit. Em oposição às doutrinas individualistas sustentadas até então, o autor defendeu que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades.

Nessa concepção, os direitos dos proprietários só estariam resguardados se ele cultivasse a terra ou dela de alguma forma se aproveitasse. Caso isso não ocorresse, seria inevitável a intervenção do Estado com a intenção de cumprimento da função social. Observa-se como exemplo dessa ideia no ordenamento jurídico brasileiro através da possibilidade de desapropriação contida no art. 183, §4º, inciso III da Constituição Federal<sup>4</sup>. Nas palavras de William Paiva Marques (2015, *online*) havia a necessidade de se considerar a primazia do social sobre o individual na forma que se dispunha a propriedade privada:

A consagração constitucional dos direitos fundamentais nos textos constitucionais (em especial o atinente à propriedade solidária, fundamental, funcionalizada e atenta ao seu aspecto ambiental) representa uma nova concepção do próprio Direito: doravante, haverá a primazia do social sobre o individual o que representa o inverso do quadro jurídico anterior.

Nota-se a coexistência harmônica entre o viés eminentemente individualista e o caráter social do direito à propriedade. Há que se encontrar um meio termo para a sobrevivência do próprio sistema capitalista, já que o socialismo falhou na tentativa de encontrar uma via alternativa.

---

<sup>3</sup> “A sociedade mantém-se apenas pela solidariedade que une seus indivíduos. Assim, uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se do seguinte modo: não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer das suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade própria a desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a lei positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o desenvolvimento deste princípio. Esta ética, regra de direito imanente da solidariedade social, modela-se nesta e mostra-se com os mesmos caracteres. (sic) (2009, p.41)

<sup>4</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Em um contexto de insatisfação, muitos movimentos sociais surgiram diante da ação do Estado em favorecer classes mais abastadas, como os latifundiários em detrimento daqueles que não podiam cultivar terras e dela extrair sua riqueza, tornando-os cada vez mais excluídos e apartados da sociedade. Esse cenário foi visto em todo o mundo. Destaca-se aqui que uma das primeiras manifestações positivadas: Constituição do México, promulgada no ano de 1917, trazendo em seu artigo 27 reflexos dos princípios da Revolução Mexicana, ao relativizar o direito a propriedade, submetendo ao interesse de todo povo, abrindo portas a uma possível reforma agrária<sup>5</sup>.

A Constituição Alemã de Weimar de 1919, que foi fortemente marcada pela difusão e ampliação de direitos fundamentais sociais, prestigiou a função social da propriedade, ao proteger o direito de propriedade, mas afirma que o mesmo pode ser limitado pela lei. O proprietário, portanto, impõe a utilização da terra a um fim social que busque atender não somente interesses do titular do direito, mas em especial deve atender à sociedade<sup>6</sup>.

Não foi diferente no Brasil. A Constituição de 1934 já trazia em seu âmbito proteção ao direito de propriedade, entretanto, tal direito não deveria ser exercido contra o interesse social. Havia previsão também de desapropriação por utilidade pública.

Da mesma forma, foi garantido o direito de propriedade na Constituição de 1946.

---

<sup>5</sup>Art. 27 da Constituição Mexicana de 1917: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

<sup>6</sup> Artigo 14 da Constituição de Weimar [Propriedade – Direito de sucessão – Expropriação] (1) A propriedade e o direito de sucessão são garantidos. Seus conteúdos e limites são definidos por lei.

(2) A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum.

(3) Uma expropriação só é lícita quando efetuada para o bem comum. Pode ser efetuada unicamente por lei ou em virtude de lei que estabeleça o modo e o montante da indenização. A indenização deve ser fixada tendo em justa conta os interesses da comunidade e dos afetados. Quanto ao montante da indenização, em caso de litígio, admite-se o recurso judicial perante os tribunais ordinários.

A desapropriação foi prevista como uma limitação a esse direito, quando considerados a utilidade pública e o interesse social.

No art. 147, do referido diploma, verifica-se a preocupação do legislador com o aproveitamento e uso da propriedade, também a sua preocupação com uma justa distribuição. Reforça-se que não se trata apenas de distribuição. Aqueles que tinham a propriedade deveriam cultivá-la e aproveitar o máximo de suas riquezas. O proprietário, ao assim proceder, promovia o bem-estar social. Essa vinculação do uso da propriedade ao bem-estar social exterioriza o princípio da função social da propriedade.

Somente na Constituição de 1967 que propriamente o termo “função social da propriedade” foi explicitamente posto na Carta Magna.

A Constituição de 1988 trouxe a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, elevando-a, inclusive, dentre os direitos e garantias individuais fundamentais elencados no art. 5º.

Assim, conforme já manifestado nas constituições anteriores, o Brasil consolidou definitivamente a noção de que o exercício do direito de propriedade encontra restrições quanto ao seu exercício quando se deseja atender a coletividade e seus objetivos, devendo o fim social prevalecer em detrimento dos desejos e vontades do particular.

Portanto, o exercício do direito de propriedade sofreu profunda alteração com o tempo, refletindo principalmente nos ordenamentos jurídicos existentes, trazendo a função social da propriedade como elemento intrínseco desse exercício.

Saliente-se, aqui, que a função social da propriedade não nega ou exclui as faculdades do proprietário, mas as define e limita de forma vinculada ao atendimento do bem-estar geral, “como se cada dono de um bem recebesse um mandato social para, além dos seus próprios interesses, salvaguardar, cumulativamente, o interesse público primário.” (Raquel Carvalho, 2008, pág. 249)

A sociedade terá grande influência no comportamento regular do proprietário, sendo necessário que ele atue numa dimensão na qual prime pelos interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém

detendo finalidade econômica adequada às atividades urbanas e rurais básicas, no intuito de circular riqueza e promover o bem da coletividade.

Fora dessas possibilidades, será perfeitamente possível ao Estado interferir na propriedade.

A Constituição brasileira atual elevou a função social da propriedade à princípio da ordem econômica, elencando-a, inclusive, dentre os direitos e garantias individuais fundamentais contidos no art. 5º, XXII – *é garantido o direito de propriedade*; XXIII – *a propriedade atenderá à sua função social*. Assim, o Brasil consolidou de forma definitiva que o exercício do direito de propriedade encontra restrições quando se deseja atender os fins da coletividade, devendo haver o retorno social e não somente o atendimento da vontade do particular.

Com base nos princípios trazidos pela constituição, a legislação, antes eminentemente individualista, teve de abarcar o ideal da função social da propriedade, ao dispor, por exemplo, no §1º do art. 1.228 do Código Civil que:

Artigo 1228 §1º :O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Continua no parágrafo segundo afirmando que “são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.

Outro exemplo que podemos citar quanto às limitações ao direito de propriedade é a o da Lei nº 4.132/62, que trouxe as possibilidades de desapropriação por interesse social como forma de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social. Nessa época, antes da promulgação da Constituição atual já se observava a influência da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), cujo objetivo é determinar diretrizes para orientar o crescimento urbano, o uso e a ocupação do solo de maneira a criar uma sociedade mais justa e sustentável, trazem em seu âmbito a função social da propriedade:

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

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

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

*In omissis*

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

*In omissis*

V – institutos jurídicos e políticos:

*In omissis*

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

j) usucapião especial de imóvel urbano.

Ao se analisar o Código Civil, em especial o artigo 1.228 §4º, verifica-se que o legislador favorece àquele que se utiliza da terra, em detrimento, inclusive do proprietário que foi negligente e desinteressado:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Tal dispositivo revela uma inovação do Código Civil, atenuando o seu aspecto individualista por meio da valorização e do reconhecimento daqueles que de fato se utilizam e cultivam riquezas na terra. O legislador, aqui, preocupou-se em recompensar o trabalho de grupos sociais com a aquisição da propriedade, garantindo a esses grupos o direito à moradia.

Segundo Caio Mario da Silva Pereira (2012, pág. 139), há uma tendência no sentido de prestigiar aquele que verdadeiramente se utiliza da propriedade, extraíndo dela todo o potencial para um bem coletivo:

A tendência moderna, contudo, de cunho nitidamente objetivo, considerando a função social da propriedade, há de inclinar-se no sentido de que por ele se prestigia quem trabalha o bem usucapido, reintegrando-o pela vontade e pela ação, no quadro dos valores efetivos de utilidade social, a que a prolongada inércia do precedente proprietário o condenará.

Válido ressaltar que ainda que se tenha consagrado na lei a possibilidade de perda da propriedade, ela deve ocorrer sob as condições legais, conforme explanado anteriormente são exigências as quais não será possível o reconhecimento da usucapião, a exemplo da necessidade de se demonstrar o justo título em algumas modalidades.

Portanto, o Estado deve criar mecanismos que assegurem o direito à moradia ou interesse da coletividade ainda que afete o direito do titular da propriedade privada. Considera-se aqui a supremacia do interesse público ao privado, ao trazer a função social da propriedade a nível constitucional.

Logo, muito mais do que uma usurpação, a possibilidade de se usucapir está totalmente atrelada à função social da propriedade. Tal instituto é imprescindível à estabilidade das relações sociais e deve sempre ser aplicado e admitido quando houver negligência por parte do proprietário, favorecendo aquele que durante anos de trabalho, de atividade e esforço produziu riquezas da terra. A usucapião, assim, revela-se como um instrumento de justiça e equidade.

### **3. SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL: CARACTERÍSTICAS E POSSIBILIDADES**

Para que possa analisar a possibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional, é necessário que se compreenda a origem, funcionamento, natureza das relações jurídicas e os objetivos do programa.

#### **3.1 Origem, abordagem e finalidade do programa de financiamento**

O Sistema Financeiro da Habitacional (SFH) foi criado na década de 1960, pela Lei nº 4.380, de 1964, no âmbito de uma reformulação geral do Sistema Financeiro Nacional, nos termos definido na Constituição<sup>7</sup>.

O financiamento habitacional, que até então era restrito a algumas operações realizadas pelas Caixas Econômicas e Institutos de Previdência existentes há época, e o qual somente alguns privilegiados tinham acesso, tornou-se uma possibilidade para aqueles que dispunham de poucos recursos para a obtenção da casa própria<sup>8</sup>. Possibilitando, assim, a criação de instrumentos de captação de recursos de prazos mais longos e os depósitos em caderneta de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como viabilizou o crédito imobiliário. Acerca do tema, Figueiredo (2009, pág. 78) analisa objetivamente a finalidade do programa:

O objetivo primordial do Sistema Financeiro de Habitação, criado por proposição do Governo Federal, consistia na facilitação à aquisição da casa própria para a população de baixa renda, vinculada à variação de seus salários, não excedendo a variação do salário mínimo e não ultrapassando a um terço da renda familiar dos mutuários.

Os recursos utilizados pelo SFH são provenientes dos depósitos da poupança voluntária captada por diversas instituições financeiras públicas e privada através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Tais recursos são direcionados pelo CMN (Conselho Monetário Nacional) e acompanhados pelo BACEN (Banco Central de

---

<sup>7</sup>Art. 192 da Constituição Federal: O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

<sup>8</sup> Art. 9º da Lei4.380/64: Todas as aplicações do sistema, terão por objeto, fundamentalmente a aquisição de casa para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, vedada quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à construção da mesma.



Brasil). Outra fonte também são recursos provenientes da poupança do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). A Caixa Econômica Federal atua como agente operador do Sistema Financeiro Habitacional. De forma resumida, esse sistema empresta o capital proveniente dos depósitos da poupança aos contratantes do financiamento, que traz um retorno atualizado e acrescido de juros, possibilitando, assim, novos empréstimos.

Destaca-se aqui que a Caixa Econômica Federal é uma empresa pública, que tem a natureza de pessoa jurídica de direito privado pertencente à Administração Pública Indireta da União. A Administração Direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos. A Indireta é o serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo poder público para exercer tal atividade. A Administração indireta comporta as autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas.

Ainda sobre a origem dos recursos aplicados no SFH, o sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (2013, *online*) informa de onde são provenientes tais recursos:

O SFH possui, desde a sua criação, como fonte de recursos principais, a poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança do denominado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituído pelas instituições que captam essa modalidade de aplicação financeira, com diretrizes de direcionamento de recursos estabelecidos pelo CMN e acompanhados pelo BACEN, bem como a poupança compulsória proveniente dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, com gestão da aplicação efetuada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cabendo a CEF o papel de agente operador.

Atualmente, as normas do CMN (Resoluções nº 1980, de 30.04.1993 e nº 3.005, de 30.07.2002), disciplinam as regras para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes do SBPE, estabelecendo que 65%, no mínimo, devem ser aplicados em operações de financiamentos imobiliários, sendo que 80% do montante anterior em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações a taxas de mercado, desde que a metade, no mínimo, em operações de financiamento habitacional, bem como 20% do total de recursos em encaixe obrigatório no BACEN e os recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre

Trata-se, portanto, de um programa governamental criado com o objetivo de facilitar a aquisição da casa própria pela população que não dispunha de recurso para tanto, por meio de financiamentos com incidência de fatores monetários inferiores aos cobrados por agentes financeiros não integrantes do sistema.

Ressalte-se que o referido programa foi instituído antes mesmo do direito à moradia ser elevado a *status* de direito fundamental social pela Emenda Constitucional nº 26/2000. Dessa forma, pode-se concluir que esse direito já era reconhecido pelo Estado

mesmo quando não era expressamente positivado.

Desde a sua criação, pode-se dizer que houve um crescimento expressivo daqueles que usufruíram dos benefícios oferecidos pelo Sistema. Os depósitos em caderneta de poupança cresceram consideravelmente. Os recursos do FGTS também expandiram como resultado do aumento do nível de emprego e da massa salarial do país há época.

Com o avanço do programa, surgiram as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, integrado por instituições financeiras especializadas na concessão de financiamentos habitacionais, tendo como fontes de recursos os depósitos em caderneta de poupança e repasses dos recursos do FGTS pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Portanto, os recursos que mantêm o Sistema Financeiro da Habitação são provenientes dos depósitos em poupança. Nesse cenário, a CEF se caracteriza como o maior agente financiador no que diz respeito aos contratos de financiamento habitacional, respondendo por uma parte expressiva desse mercado.

A adesão ao programa é operacionalizada por meio de contrato de mútuo ou da alienação fiduciária. O mútuo se trata da transferência de bens fungíveis, móveis, que podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. As partes envolvidas são o mutuante e mutuário. O mutuante é aquele que empresta ou transfere a propriedade do bem fungível. Já a alienação fiduciária, situação em que o devedor/fiduciante contrata a transferência ao credor da propriedade resolúvel do imóvel, nos moldes do que prescreve o art. 22 da Lei nº 9.514/97<sup>9</sup>. É válido ressaltar que a alienação fiduciária está prevista especificamente na lei que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), mas a Caixa e o Banco do Brasil utilizam esse tipo de contrato é utilizado para operacionalizar o SFH, embora para esse sistema não exista previsão de utilização dessa modalidade de contrato.

Como todo contrato bancário, existe a previsão do pagamento de juros remuneratórios e moratórios. Os juros são intrínsecos ao negócio, entretanto os juros

---

<sup>9</sup>Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é 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.

praticados pelo SFH apresentam um critério diferenciado, já que o sistema visa proporcionar a aquisição da casa própria pela população de baixa renda.

Analisando o financiamento propriamente, no Sistema Financeiro Habitacional, o valor máximo financiado é de 80% do valor do imóvel (2013, *online*). Esse percentual de financiamento leva em consideração algumas variáveis como renda, idade, valor do imóvel.

Além disso, há um valor máximo do imóvel que a Caixa financia, que pelo Sistema Financeiro de Habitação, não pode ultrapassar R\$ 950 mil se estiver localizado nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal. Nos demais Estados, esse valor máximo deve ser de R\$ 800 mil (2016, *online*).

Considerando a amortização selecionada na assinatura do contrato, a parcela mensal poderá ser decrescente ou permanecer constante. Como exemplo, tem-se o sistema SAC, o qual se inicia pagando uma prestação mais alta que decresce com o decorrer do contrato. Já no sistema PRICE, o valor da parcela mensal se mantém durante todo o período de financiamento imobiliário da Caixa.

No que tange aos juros moratórios, não existe uma previsão específica para o SFH, entendendo-se que será aplicada a regra geral dos juros moratórios (1% ao mês). Outra vantagem é que, poderá o contratante valer-se do seu FGTS para abater parte do financiamento, o que não é permitido por outros sistemas de financiamento. De acordo com o art. 25 da Lei nº 8.692/93, a taxa de juros será de, no máximo, 12% ao ano<sup>10</sup>.

### **3.2. Contratos de financiamento com a CAIXA: natureza pública ou privada?**

Considerando os elementos expostos, examina-se adiante qual o regime jurídico adotado na celebração dos contratos de financiamento, considerando que, mesmo apresentando forte caráter social, traz elementos que demonstram a exploração de uma atividade econômica, como é típico de uma instituição financeira, como a Caixa Econômica Federal.

Não se nega aqui a finalidade eminentemente social do programa governamental,

---

<sup>10</sup>Art. 25: Nos financiamentos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, a taxa efetiva de juros será de, no máximo, doze por cento ao ano.

porém é indiscutível que os contratos de financiamento celebrados com a Caixa Econômica Federal no âmbito do SFH são orientados primordialmente pelo direito privado, mesmo havendo a incidência de normas públicas, como as que fixam um limite para a taxa dos juros remuneratórios.

A Caixa Econômica Federal é o gestor financeiro do Sistema Financeiro Habitacional, constituída sob a forma de empresa pública. Trata-se de uma instituição de direito privado da administração pública indireta que explora atividade econômica.

Portanto, a Caixa Econômica, como empresa pública, é exploradora de atividade econômica e possui natureza jurídica de direito privado, informação que é ratificada pelo artigo 3º do Estatuto das Estatais (Lei 13.303/2016), que versa sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vejamos:

Art. 3º da Lei 13.303/2016: Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Ou seja, mesmo atuando em caráter de prestadora de serviço público, a empresa pública se insere no mercado, submetendo-se às mesmas relações uma empresa privada, sobretudo porque têm o mesmo objetivo: aumentar o seu capital. Da mesma forma, o artigo 68 da referida Lei dispõe que “os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado”. Infere-se, portanto, que os contratos de financiamento são de natureza civilista.

Assim, embora as estatais integrem a Administração Pública e sejam vinculadas aos princípios que as regem, tem-se que, por serem pessoas jurídicas de direito privado, não são dotadas de qualquer prerrogativa não extensível às empresas particulares. Carvalho Filho (2015, p. 1.141) aduz:

Os bens das pessoas administrativas privadas, como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, devem ser caracterizados como bens privados. O fator que deve preponderar na referida classificação é o de que as entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, embora vinculadas à Administração Direta, atuam normalmente com a maleabilidade própria das empresas privadas.

Esse é o critério que aqui se pretende defender. A regra foi bem delimitada pelo Código Civil pela própria Constituição Federal<sup>11</sup> ao esclarecer que as empresas estatais que exploram atividade econômica se sujeitam ao regime típico das empresas privadas, não gozando seus bens, portanto, da proteção do regime jurídico dos bens públicos.

Na mesma linha de raciocínio em considerar a natureza jurídica de direito privado a que a Caixa está submetida, existe uma exclusão do rol elencado no Código Civil e uma disposição expressa da Constituição Federal, em seu art. 173, §2º<sup>12</sup>, no sentido de vedar às empresas públicas os privilégios fiscais não extensivos às empresas privadas.

Ademais, mesmo o programa sendo voltado para as pessoas de baixa renda e tenha forte viés social, foi expressamente permitido pela Lei nº 11.977/09, que aduz acerca da possibilidade de capitalização mensal dos juros nos contratos de financiamento habitacional do SFH, ou seja, o recurso do SFH é oriundo de aplicações financeiras, que por sua vez é emprestado aos mutuários com a incidência de juros. Portanto, a execução de um contrato de financiamento, trata-se de atividade financeira que nitidamente busca o lucro da empresa.

A capitalização dos juros serve como retribuição ao credor pelo uso de seu capital por certo período. São, portanto, os ganhos ou lucros que o possuidor do capital colhe pela utilização do seu capital por um terceiro que não possui capital (Alberto Bezerra, online).

Portanto, considerando a natureza privada, entende-se ser plenamente possível a aplicação das disposições do Código de Defesa do Consumidor, conforme art. 3º no que tange

---

<sup>11</sup>**Art. 173 da Constituição Federal:** 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.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

<sup>12</sup> §2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

à prestação de serviços bancários, segundo regra do art. 3º do CDC<sup>13</sup>. Posteriormente, a possibilidade de se aplicar o CDC às relações bancárias foi ratificada pela súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça, afirmando que: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”. A partir de então, consagrava-se o enquadramento do CDC aos contratos de financiamento habitacional, considerando haver sim relação de consumo entre o agente financeiro do SFH e o mutuário.

Ademais, o contratante que desejasse obter o bem com o auxílio da instituição financeira, amoldar-se-ia exatamente ao conceito de consumidor trazido pelo CDC, como aquele que se afigura como destinatário final do serviço/produto oferecido: Art. 2º “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

Logo, havendo uma desproporcionalidade entre as prestações a serem adimplidas e a possibilidade de pagamento pelo consumidor, tornando o pagamento das parcelas excessivamente onerosas, verifica-se totalmente cabível a aplicação do CDC, situação típica de contratos que gerem ônus excessivo para uma das partes em detrimento do benefício à outra, considerando a situação de vulnerabilidade em que se encontra o contratante. Em sua maioria, os mutuários são pessoas de baixo nível de instrução e conhecimento técnico que se submetem a contratos de adesão de financiamento, em que as cláusulas são aprovadas unilateralmente pela autoridade competente, devendo a prestação ser paga mensalmente, de acordo com o estabelecido pela instituição bancária.

Assim, mesmo que o contrato seja proveniente de uma empresa estatal e conte com eventuais verbas públicas, não se pode negar a natureza privada dos contratos de financiamento, especialmente em virtude do objetivo de obter lucros, característica típica das instituições privadas.

O fato de o recurso a ser utilizado no contrato de financiamento estar sob as regras do SFH, não o transforma em verba pública. Na verdade, é um dinheiro captado de aplicações financeiras e emprestado a juros mais elevados. Trata-se de uma atividade por conta e risco do

---

<sup>13</sup> “Art. 3º (...) § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

agente financeiro, já que fica obrigado a garantir e remunerar o capital. Vale ressaltar que SFH não é pessoa jurídica, nem um fundo público, mas um conjunto de regras integrantes do sistema financeiro nacional.

A conclusão de que se trata de contratos de caráter eminentemente privado revela-se naturalmente com os números revelados, pois mesmo com as facilidades oferecidas pelo programa, cujo objetivo era a aquisição da casa própria para a população de baixa renda, acabou por se tornar um problema para milhares de mutuários que não conseguiram pagar a dívida e perderam o imóvel. Acerca desse tema, Cláudio Hamilton tece algumas considerações (1999, pág. 32):

Atualmente os mutuários podem ter uma certeza: pagarão caro pelo sonho da casa própria, em média de três a quatro vezes o valor de mercado do imóvel comprado, entre juros e correção monetária, e as prestações serão reajustadas mensalmente por índices que, reconhecidamente, não acompanharão os de seu salário.

Dentre alguns fatores para que tal fenômeno ocorresse, destacam-se as práticas abusivas cometidas pelas instituições financeiras que levaram milhares de brasileiros a buscarem o Judiciário com a finalidade de revisarem os contratos de financiamento por não terem condição de continuar adimplindo as parcelas. Em muitos casos, para conseguir pagar em dia as prestações, o contratante se via na situação de ter que reduzir gastos com despesas básicas do núcleo familiar, inclusive aquelas destinadas à alimentação e educação.

O número de ações no Judiciário requerendo a revisão dos contratos também tem aumentado bastante. Segundo Neves Júnior e Oliveira (2010, *online*), as ações de revisão contratual envolvendo bancos cresceram 374%, sendo que, entre os tipos de contratos bancários mais solicitados estão os de financiamento habitacional. Um dos motivos que levam os contratantes a requerer judicialmente a revisão de seus contratos, destaca-se a forma como se dá a amortização do saldo devedor. É por meio da amortização que se define como o valor que foi emprestado será devolvido à instituição. Ao longo do tempo, fatores que influenciam na amortização podem variar conforme o cenário econômico. Cita-se como exemplo a alta da inflação, taxa de juros, crise econômica, gerando, assim, a possibilidade de se ter grandes distorções nos cálculos da dívida e, por conseguinte, desequilíbrio nas relações contratuais.

Forçoso reconhecer, portanto, ante as características apresentadas, que, o caráter privado dos contratos de financiamento, mesmo que contenha verbas públicas, considerando a

natureza privada intrínseca das relações estabelecidas com as instituições financeiras.

### **3.3 Bens da CEF vinculados ao SFH classificados como privados**

De acordo com o artigo 98 do Código Civil: “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.”

Da mesma forma, José dos Santos Carvalho Filho (2012, pág. 425) ao conceituar bens públicos afirma que são somente aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito públicos, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas, sejam eles de qualquer natureza e a qualquer título.

A Caixa Econômica Federal surgiu fazendo parte da administração descentralizada, mais conhecida como administração indireta. O Decreto-Lei nº 200/67 estabelece que a Administração Indireta, compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e as Fundações Públicas. O decreto assim define empresa pública:

A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

A Caixa Econômica Federal regulada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, é empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Trata-se de instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços.

Trata-se, portanto, de uma empresa pública desenvolvida para realizar atividades de viés bancário, com o intuito de competir com as demais instituições privadas, não lhe sendo favorecidas quaisquer prerrogativas de Fazenda Pública. Trata-se de atuação do Estado-Empresário, intervindo no domínio econômico, por oferecer os mesmos serviços privados que os demais bancos, tais como financiamentos, aberturas de contas, empréstimos, ou seja, funções tipicamente desempenhadas por entidades privadas, regulando assim a concorrência e



permitindo que não haja uma exploração expressiva dessas entidades sobre o consumidor.

É aceitável o argumento de que certos bens de pessoas privadas podem se amoldar ao regime dos bens públicos, desde que afetados a prestação de algum serviço público pela Administração. No entanto, o que se verifica é que as empresas públicas, como a CEF, são entidades voltadas para o serviço privado, estando seus bens atrelados a esses serviços.

No tocante a esse tema, a doutrina e a jurisprudência não têm adotado um critério bem objetivo na conceituação de bens públicos. O bem poderá ser público ou privado a depender de alguns critérios, especialmente no que se refere a sua afetação. Há doutrina, por exemplo, que defende que os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado também podem ser considerados públicos, em especial quando utilizados pela administração pública. Celso de Antonio Bandeira de Mello (2013, pág. 930) afirma que todos os bens que estiverem submissos à atividade pública devem ser assim considerados, devem ser tidos e devem estar incluídos na noção de bens públicos:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto estiverem) ficam submissos ao mesmo regime dos bens de propriedade pública. Logo tem que estar incluídos no conceito de bens públicos.

Percebe-se hoje a adoção de uma posição intermediária no tocante à conceituação de bens públicos e privados, não excluindo por completo nenhum dos dois conceitos, mas os adaptando. A exclusão absoluta dos bens privados do conceito de bens públicos pode causar danos irreparáveis para a segurança do patrimônio e para os serviços públicos nas mais variadas circunstâncias. Já a inclusão absoluta de tais bens como públicos poderá gerar privilégios e formalidades exageradas, uma vez que são pessoas jurídicas de direito privado. Portanto, o mais coerente é o raciocínio de uma posição intermediária. Nem totalmente público, nem absolutamente privado, isto é, híbrido.

Logo, segundo o entendimento moderno é importante mencionar que tanto as empresas públicas, quanto as sociedades de economia mista estão sujeitas a um regime de direito privado, porém não é absolutamente privado, mas sim misto, isto é, ora público em razão das diversas regras e princípios do ordenamento jurídico, se eles estiverem ligados à prestação dos serviços públicos, ora privado quando exploradoras de atividades econômicas.

É importante salientar, com precisão que os bens das Empresas Estatais são bens privados, como a CEF, como se verifica no dispositivo do Código Civil. Contudo, não se pode ter a ideia de que tais bens seguirão um regime absolutamente privado, uma vez que é possível identificar em diversas leis esparsas o tratamento público dessas empresas quando prestadoras de serviço público ou quando seus bens estiverem ligados à prestação do serviço público.

Salienta-se aqui que as prerrogativas como impenhorabilidade, alienabilidade condicionada, imprescritibilidade, não onerabilidade só devem ocorrer enquanto o bem estiver vinculado ao serviço público, caso não haja mais essa vinculação, o bem estará livre das prerrogativas próprias dos bens públicos, voltando a ter apenas as prerrogativas privadas que lhe são de direito.

Esse entendimento moderno, entretanto, vem servindo de base para muitas negativas quanto à possibilidade de se usucapir imóveis do SFH. Ocorre que essa negativa considera tão somente o caráter eminentemente social do programa, não admitindo a possibilidade de usucapião. Acontece que as aludidas decisões não levam em conta que o bem ali a ser utilizado, objeto do financiamento, está diretamente relacionado à atividade econômica da empresa pública. Os imóveis vinculados ao SFH, por exemplo, podem ser alienados, em caso de inadimplemento do mutuário, podem ser gravados de ônus, pois são utilizados como garantia da dívida do empréstimo feito com o banco, ou seja, a forma como é utilizado esses bens está estritamente ligada à exploração da atividade econômica.

Ao analisarmos o Decreto nº 7.973/13<sup>14</sup>, instrumento que se deu a aprovação do

---

<sup>14</sup>Art. 5º A CEF tem por objetivos:

I - receber depósitos, a qualquer título, inclusive os garantidos pela União, em especial os de economia popular, com o propósito de incentivar e educar a população brasileira nos hábitos da poupança e fomentar o crédito em todas as regiões do País;

II - prestar serviços bancários de qualquer natureza, por meio de operações ativas, passivas e acessórias, inclusive de intermediação e suprimento financeiro, sob suas múltiplas formas;

III - administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais, nos termos da legislação específica;

IV - exercer o monopólio das operações de penhor civil, em caráter permanente e contínuo;

V - prestar serviços delegados pelo Governo federal e prestar serviços, mediante convênio, com outras entidades ou empresas, observada sua estrutura e natureza de instituição financeira;

VI - realizar quaisquer operações, serviços e atividades negociais nos mercados financeiros e de capitais, internos ou externos;

VII - efetuar operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários no mercado de capitais, para investimento ou revenda;

Estatuto da CEF, verifica-se as diversas finalidades elencadas da empresa pública, dentre as quais estão incluídas a realização de quaisquer operações e atividades negociais nos mercados financeiros e de capitais, internos ou externos; aprovação de serviços bancários de qualquer natureza, através de operações ativas, passivas e acessórias, inclusive de intermediação e suprimento financeiro, realização de operações de câmbio, dentre outras atividades, que são típicas de entidades privadas.

Acerca da atividade bancária, ensina Ruy Rosado de Aguiar (2011, *online*):

Banco é a empresa que, com fundos próprios ou de terceiros, faz da negociação de crédito sua atividade principal. No Brasil, devemos considerar as instituições financeiras mencionadas na Lei no 4.595/94. Os negócios de crédito podem ser de moeda, de mercadorias, etc., mas o que aqui nos interessa é o negócio de crédito que tenha por objeto a moeda, isto é, em que a entrega e a restituição sejam contratadas em moeda (Alcaro, *Soggetto e contratto nell'attività bancaria*, Giuffrè, p. 22 e seguintes), que é a operação fundamental do banco, a atuar principalmente na

VIII - realizar operações relacionadas à emissão e à administração de cartões, inclusive os cartões relacionados ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, nas modalidades alimentação e refeição;

IX - realizar operações de câmbio;

X - realizar operações de corretagem de seguros e de valores mobiliários, arrendamento residencial e mercantil, inclusive sob a forma de leasing;

XI - prestar, direta ou indiretamente, serviços relacionados às atividades de fomento da cultura e do turismo, inclusive mediante intermediação e apoio financeiro;

XII - atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda;

XIII - atuar como agente operador e financeiro do FGTS;

XIV - administrar fundos e programas delegados pelo Governo federal;

XV - conceder empréstimos e financiamentos de natureza social de acordo com a política do Governo federal, observadas as condições de retorno, que deverão, no mínimo, ressarcir os custos operacionais, de captação e de capital alocado;

XVI - manter linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte;

XVII - realizar, na qualidade de agente do Governo federal, por conta e ordem deste, quaisquer operações ou serviços que lhe forem delegados, nos mercados financeiro e de capitais;

XVIII - prestar serviços de custódia de valores mobiliários;

XIX - prestar serviços de assessoria, consultoria e gerenciamento de atividades econômicas, de políticas públicas, de previdência e de outras matérias relacionadas a sua área de atuação, diretamente ou mediante convênio ou consórcio com órgãos, entidades ou empresas;

XX - atuar na exploração comercial de mercado digital voltada para seus fins institucionais;

XXI - atuar em projetos e programas de cooperação técnica internacional para auxiliar na solução de problemas sociais e econômicos; e

XXII - realizar, na forma fixada pelo Conselho Diretor e aprovada pelo Conselho de Administração da CEF, aplicações não reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter socioambiental, que se enquadrem em seus programas e ações, que beneficiem prioritariamente a população de baixa renda, e principalmente nas áreas de habitação de interesse social, saneamento ambiental, gestão ambiental, geração de trabalho e renda, saúde, educação, desportos, cultura, justiça, alimentação, desenvolvimento institucional, desenvolvimento rural, e outras vinculadas ao desenvolvimento sustentável.

interposição lucrativa do crédito.

Nas operações ativas, em que o banco é o credor, a obrigação do cliente do banco consiste na obrigação de dar (pagar os juros, tipo de prestação periódica ou de trato sucessivo, os acessórios e o principal) e, excepcionalmente, na obrigação de fazer (cumprir determinados programas nos financiamentos vinculados, como acontece nos concedidos pelos bancos de investimento).

Não se pode dizer, assim, que se os bens de uma empresa que opera circulando riquezas e obtendo grandes lucros sejam considerados bens públicos, tanto pelo fato de pertencerem a pessoas privadas como por estarem vinculados a um serviço de natureza tipicamente empresarial, sendo indiferente o fato de a empresa integrar a Administração Pública.

Logo, não é fato de a atividade bancária ser autorizada, fortemente regulada, fiscalizada e delimitada pelo Poder Público que transforma as instituições financeiras em entidades de direito público ou transforma seus serviços públicos de natureza econômica com os bens vinculados a sua finalidade. A propósito, transcreve-se estudo realizado por Alexandre Santos de Aragão (2012, *online*):

As atividades que constituem o objeto deste estudo podem ser denominadas atividades privadas de interesse público, de relevância pública ou simplesmente atividades privadas regulamentadas, observando, naturalmente que toda atividade privada é de alguma forma regulamentada; que quando se usa esta expressão está-se referindo a uma regulamentação/regulação específica e setorial, funcionalizada, como será exposto.

De toda sorte, isto é, independentemente da nomenclatura que se prefira adotar, são atividades da iniciativa privada para as quais a lei, em face da sua relação com o bem-estar da coletividade e/ou por gerarem desigualdades e assimetrias informativas para os usuários, exige autorização prévia para que possam ser exercidas, impondo-se ainda a sua contínua sujeição à regulação da autoridade autorizante, através de um ordenamento jurídico setorial.

Ao se negar a possibilidade de usucapir os referidos imóveis, geram-se, como tratado anteriormente, privilégios e formalidades exageradas em detrimento de outras instituições financeiras, por tratar-se de pessoas jurídicas de direito privado se valendo de privilégios que deveriam ser destinados tão somente àqueles bens relacionados e afetados diretamente ao serviço público, o que não é o caso.

Assim, caso sejam estendidos a essas entidades os privilégios aplicados aos bens pertencentes de pessoas jurídicas de direito público, estaríamos diante de uma afronta a

princípio da ordem econômica, consagrado constitucionalmente<sup>15</sup>

Além disso, o fato de o programa ser voltado para pessoas de baixa renda não é justificativa plausível para eliminar seu caráter privado, pois em seu âmago, verificam-se características essencialmente de viés privado, como a cobrança de juros e outros encargos executados por pessoa jurídica exploradora de atividade econômica.

Dessa forma, excluir a natureza privada dos bens da CEF violaria os princípios da ordem econômica, estabelecidos na Constituição Federal<sup>16</sup> que valoriza a livre concorrência e a não faz distinção da empresa pública em detrimento das empresas privadas comuns.

O Judiciário, em sua maioria, tem inadmitido a possibilidade de usucapião dos imóveis obtidos sob o regime do SFH, financiados pela Caixa Econômica Federal, por defenderem que tais imóveis possuem natureza pública. O argumento utilizado é que a referida empresa pública, embora se submeta a personalidade jurídica de direito privado, absorve recursos públicos para a manutenção do Sistema e o aspecto social do programa

A Terceira Turma do STJ firmou entendimento no sentido de que o imóvel vinculado à Caixa Econômica Federal através do SFH – Sistema Financeiro de Habitação é impossível de sofrer usucapião. Segundo as palavras da Ministra Relatora: [...]o imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público,

---

<sup>15</sup>Artigo 173 da Constituição Federal:§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

<sup>16</sup> Artigo 170 da Constituição Federal de 1988. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

**Parágrafo único.** É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

deve ser tratado como bem público<sup>17</sup>

Muito embora o Superior Tribunal de Justiça, bem como os Tribunais Regionais Federais da 4ª e 5ª Região, majoritariamente, entenderem pela impossibilidade desses imóveis sofrerem usucapião, este assunto ainda está longe de estar pacificado, podendo ser encontrada várias decisões em sentido contrário inclusive, do Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup>.

Verifica-se, portanto, uma mudança gradual no entendimento dos tribunais acerca do tema. Ademais, a jurisprudência tem caminhado em sentido diverso ao que dispõe a legislação, pois o Código Civil, em seu art. 98, foi claro ao estabelecer que são públicos somente aqueles bens pertencentes às pessoas públicas. Todo o restante se classifica como bem privado.

---

<sup>17</sup> STJ, RESP nº 1.448.026/PE, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, publicado em 21/11/2016.

<sup>18</sup> STF, RE nº 536297, Rel. Min. Ellen Gracie, Dje 25/11/2010

#### **4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA SOBRE A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DOS IMÓVEIS VINCULADOS AO SFH.**

O entendimento majoritário do Judiciário brasileiro é de que os imóveis vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional não podem ser usucapidos, entretanto os fundamentos apresentados pelas decisões judiciais quanto à impossibilidade para se usucapir os imóveis não amparados legislativa e constitucionalmente, como ora será visto.

##### **4.1.Requisitos mínimos**

A Caixa Econômica Federal é apenas gestora dos recursos utilizados para a construção dos imóveis vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional, pois a ela não pertencem. A CEF atua como mera administradora, como agente operador que promove e gere os financiamentos. Tais recursos são provenientes das cadernetas de poupanças e do FGTS, fundos distintos do patrimônio próprio da entidade.

O reconhecimento da usucapião pressupõe o não cumprimento contratual por parte daquele que contrata o financiamento, já que o adimplemento regular do contrato traz a possibilidade de desobrigar a propriedade (mútuo) ou de convertê-la definitivamente em nome do devedor (alienação fiduciária). Duas, portanto, são as circunstâncias necessárias: a extinção do contrato de financiamento e a adjudicação ou a consolidação da propriedade do imóvel em favor da credora.

A exigência prévia do tempo e da posse mansa e pacífica, portanto, começam a valer apenas após a extinção do contrato, já que não se pode exigir do banco, durante o curso do contrato, qualquer interferência no exercício da posse do contratante. (CARVALHO, 2012, p. 76).

A premissa inicial é de que a instituição financeira conquistou a propriedade do bem e não reivindicou a posse do mutuário, nem se manifestou contra, deixando passar certo período de tempo. Tempo este que será contabilizado para usucapião. Considera-se aqui, que antes da vigência do contrato, não se pode falar em *animus domini* exercido pelo possuidor, pois ainda há uma relação obrigacional, amparada por contrato vigente. Assim, embora os recursos para a compra dos imóveis não sejam da própria CEF, ao extinguir o contrato de financiamento, adquirindo o bem dado em garantia, a instituição passa a ser proprietária dele,

registrando-se no Cartório essa situação jurídica. Considera-se a partir de então como usucapião.

Para essa usucapião, em síntese, é necessário que o contrato de financiamento esteja extinto, se o possuidor for o mutuário, e que o imóvel esteja registrado como propriedade do agente financeiro.

O que se defende aqui é justamente o reconhecimento do instituto da usucapião, se o magistrado, no caso concreto, observar os requisitos de sua ocorrência. Para isso, é necessário que haja inércia e desinteresse da instituição bancária e a boa-fé do contratante que invocar esse direito.

#### **4. 2. Crítica quanto à impossibilidade de usucapião dos imóveis vinculados ao SFH**

O Judiciário tem utilizado como argumento a finalidade social do SFH para declará-los como público ou atribuem o caráter público pela inclusão de verbas públicas na obtenção dos imóveis.

Entretanto, trata-se de criação jurisprudencial, uma vez que não existe omissão legislativa acerca do tema. Coube ao Código Civil delimitar o conceito de bens públicos. Nessa conceituação não se incluem os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado. Além de tais conceituações, o legislador não impôs nenhuma vedação à usucapião em comento, tampouco estabeleceu na lei de criação do SFH ou nas leis posteriores que o regulamentam de alguma forma.

Ocorre que, eventual destinação de recursos públicos para a aquisição dos imóveis não afasta a natureza privada do ajuste, conforme citado anteriormente. De fato, toda pessoa jurídica de direito privado criada pelo Poder Público previamente tem seu patrimônio formado por recursos públicos, entretanto, uma vez feita a incorporação esse capital vai adquirindo um caráter privado (CARVALHO, 2012, p. 77).

Destaca-se, ainda, que o critério de classificação dos bens como sendo públicos ou privados adotado pelo ordenamento brasileiro foi o da titularidade dos bens e não a fonte dos recursos que os custeiam. Logo, pelo simples fato de pertencerem a uma pessoa jurídica de direito privado, exploradora de atividade econômica, já é possível afastar o regime jurídico dos bens públicos e de afastá-los da órbita de seu conceito.



Poderia, entretanto, se argumentar que esse critério admite mitigação, conforme analisado anteriormente, de forma que, mesmo pertencendo à pessoa privada, estando os bens sujeitos à prestação de um serviço público, poder-se-ia aplicar o regime dos bens públicos. Entretanto, em que pese a plausibilidade desse argumento, tem-se que a situação específica de um financiamento habitacional não se insere no conceito de serviço público por toda as características aqui abordadas. Portanto, a exploração de atividade econômica pelo Estado-Empresário é óbice à incidência do regime de direito público aos bens destinados a essa finalidade.

Ademais, não é pelo fato de a CEF pertencer à Administração Pública e de sua atividade bancária ser autorizada, regulada e fiscalizada pelo Poder Público que a transforma em entidade de direito público, sujeita a todas as prerrogativas de Fazenda Pública. Ora, pode-se dizer que essas prerrogativas foram criadas para proteger patrimônio vinculado a serviços públicos e a atividades de interesse coletivo. O objetivo do legislador não foi estendê-las a certas pessoas privadas que competem com os particulares que não integram a Administração, pois a nossa ordem constitucional vigente assegurou o princípio da livre concorrência e estabeleceu a regra da sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. (CARVALHO, 2012, p. 70).

Portanto, não se concebe antever a natureza pública do bem em razão de estar vinculada ao SFH, seja por inexistir previsão legal, seja pela natureza dos recursos, seja pela administração dos recursos pelo Poder Público.

Assim, conceder privilégio aos bens da CEF seria elevá-la a um patamar diferenciado das demais instituições financeiras, situação vedada pela ordem jurídica que impõe o princípio da paridade de direitos e obrigações entre as empresas estatais que desempenham atividade econômica e as demais empresas privadas (CARVALHO, 2012, p. 79).

Outro ponto que merece ser comentado é que essas decisões oriundas dos TRF's vão de encontro à própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Faz-se oportuno ilustrar o entendimento da Corte Máxima. Reproduz-se aqui decisão da Ministra Ellen Gracie, ao julgar o Recurso Extraordinário 536297:

O recurso não merece prosperar. A possibilidade de os bens da Caixa Econômica Federal serem adquiridos por usucapião decorre da sua natureza de pessoa jurídica de direito privado, que realiza atividade tipicamente econômica (realização de empréstimos e financiamentos) em concorrência com outras instituições financeiras privadas.

Corroborando esse entendimento, destaco do parecer do Ministério Público Federal: “O cerne da controvérsia cinge-se à análise da natureza jurídica dos bens das empresas públicas e sociedades de economia mista, tendo em vista que, se forem considerados bens públicos, submetem-se ao regime jurídico da imprescritibilidade, ao passo que, se detiverem a natureza privada, podem ser adquiridos por usucapião. O conceito de bem público foi estabelecido pelo art. 98 do Código Civil, que dispõe: ‘são bens 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’. Também são considerados bens públicos aqueles que, embora não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, estejam afetados à prestação de um serviço público. Com relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, cuja natureza jurídica é de direito privado, há duas situações distintas, uma vez que essas entidades estatais podem ser prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica. Os bens das empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e que estejam afetados a essa finalidade são considerados bens públicos. Já os bens das estatais exploradoras de atividade econômica são bens privados, pois, atuando nessa qualidade, sujeitam-se ao regramento previsto no art. 173, da Carta Magna, que determina, em seu § 1º, II, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Nessa linha de entendimento, esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 220.906/DF, declarou a impenhorabilidade de bens da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, tendo em vista que a atividade econômica precípua da ECT está direcionada à prestação de serviço público de caráter essencial à coletividade. Esta, entretanto, não é a hipótese dos autos, na medida em que a Caixa Econômica Federal, quando atua na realização de empréstimos e financiamentos, exerce atividade tipicamente econômica, inclusive, em concorrência com outras instituições financeiras privadas. Por essa razão, insere-se a Caixa Econômica Federal, no caso presente, no regime normal das demais pessoas jurídicas de direito privado, não havendo óbice a que seus bens sejam adquiridos por usucapião, caso presentes os pressupostos constitucionais e legais. (Vide STF - RE: 536297, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 16/11/2010, Data de Publicação: DJe-226 DIVULG 24/11/2010 PUBLIC 25/11/2010)

A fundamentação do Supremo se pauta no reconhecimento de que a CEF, sendo pessoa jurídica de direito privado que intervém no domínio econômico prestando serviços de natureza bancária, tipicamente privados, portanto, não poderia gozar da proteção que é conferida aos bens públicos.

Destaca-se que restou configurada por meio do julgamento da ADPF 46<sup>19</sup>, que quanto aos serviços postais, foi estabelecido o regime de Monopólio dos Correios, sendo

---

<sup>19</sup> Vide STF - ADPF: 46 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-01 PP-00020)

recepcionado, inclusive, pela Constituição Federal, considerando a situação de privilégio ECT pela União enquanto prestadora do serviço público. Ratificando a decisão ora exposta pelo STF, William Paiva Marques Júnior (2017, *online*) afirma a peculiaridade do serviço postado pela ECT, fundamento para lhe ter sido garantido o monopólio postal:

A ECT é empresa pública federal prestadora de serviços públicos necessariamente balizada pelo princípio da função social da empresa, consoante ditado pelo art. 173, §1º, inciso I da CF/88 mediante o qual a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, de prestação de serviços, dispondo sobre a sua função social. Ressalte-se que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) exerce importante mister ao realizar o transporte do material didático necessário ao atingimento dos objetivos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). O melhor exemplo de função social da empresa exercido pela ECT é a universalidade de atendimento, uma vez que as agências de Correios encontram-se instaladas em todos os Municípios brasileiros (e em diversos Distritos) muitas delas inóspitas e totalmente destituídas de viabilidade econômica, em nome da solidariedade e responsabilidade sociais. A universalidade dos serviços postais obrigatórios, tem sido considerada uma diretriz administrativa na atuação institucional da ECT.

Portanto, a ECT gozará privilégios não extensível a outras empresas públicas, como a CEF. A exemplo dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

Diferentemente, a Caixa Econômica, por ser empresa pública que atua como instituição financeira, realizando comumente atividades de uma empresa privada, não gozará dos mesmos privilégios extensíveis aos Correios (ECT), conforme ora aduzido na decisão da Corte Suprema.

Em que pese a existência de precedentes do STF no sentido da possibilidade de usucapião dos imóveis adquiridos pela CEF, os demais tribunais, inclusive o STJ<sup>20</sup>, não têm seguido esse entendimento nos seus julgados, por vezes negando direito patente do pleiteante da usucapião. Os tribunais não consideram os precedentes da Corte Máxima decidindo tão somente com respaldo em suas convicções pessoais, muitas vezes nem oportunizando análise mais minuciosa no processo.

---

<sup>20</sup> Vide REsp 1221243/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 10/03/2014

Não se entende esse posicionamento adequado, pois não há respaldo legal, muito menos constitucional e vai de encontro até mesmo ao que entende a Corte Máxima, que já se manifestou especificamente sobre a matéria em discussão.

Apesar de pouco comum, também se pode observar alguns precedentes no sentido do que se defende aqui. Em 2012, o magistrado da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas<sup>21</sup> deferiu pedido feito por assistido da Defensoria Pública da União, reconhecendo a possibilidade de aquisição por usucapião de bem hipotecado, em razão da necessidade de cumprimento da função social do imóvel, a despeito de ser financiado pelo SFH.

Em pesquisa aos precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região<sup>22</sup>, constatou-se que os principais argumentos que denegaram o reconhecimento de usucapião dos imóveis atrelados ao SFH é a natureza pública da verba empregada para a construção desses bens, mesmo não sendo este o critério perfilhado pelo ordenamento para se aferir a qualidade de um bem como sendo público ou privado. Não obstante essas recorrentes decisões, já há precedentes da Corte permitindo a incidência do instituto quando o possuidor não ostentar a qualidade de ex-mutuário ou seu sucessor e o imóvel não for reivindicado pela CEF, mesmo que este tenha sido adquirido mediante recursos do SFH.

Esse entendimento mostra contradição e ausência de isonomia, pois reconhece a usucapião apenas à pessoa que não tenha vínculo com a instituição financeira, em detrimento de ex-mutuários que requerem o mesmo pleito. Ora, se a fundamentação do Tribunal repousa no caráter público dos recursos que são empregados para a construção dos imóveis, porque então há o reconhecimento da usucapião apenas para um grupo de indivíduos? Não existe, portanto, uniformidade no entendimento do próprio tribunal, havendo contradições nos critérios apresentados quanto à possibilidade de usucapião ou não do imóvel. Ao adotar tal postura, o Judiciário acaba por beneficiar algumas pessoas em detrimento de outras, por argumentos ainda indefinidos e obscuros.

Há de se ter em mente, também, que a propriedade, em sua essência, deve

---

<sup>21</sup> Notícia retirada do site da Defensoria Pública da União: <http://www.dpu.gov.br/legislacao/leis?id=8106:usucapiao-de-imovel-hipotecado-pela-caixa-ereconhecido&catid=79>

<sup>22</sup> TRF-5ª Região, PROCESSO: 08012679720134058000, EIAC/AL, DESEMBARGADOR FEDERAL EDÍLSON NOBRE, Pleno, JULGAMENTO: 12/08/2015.

atendera função social. Assim é preferível que o imóvel esteja servindo de moradia a determinada família ou conjunto de famílias a estar abandonado, sem utilização e sem nenhum retorno social.

Nesse sentido, já existe doutrina que defende inclusive a usucapião de bens públicos, desde que estejam desafetados e sem cumprir a sua função social. Sobre o tema, leciona Cristiana Fortini (2004, p. 117):

A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social.

Da exposição vale dizer que é defensável até a usucapião de bens públicos, desde que não cumpram sua respectiva função social, tendo em vista a mitigação do caráter absoluto da propriedade, imaginem-se quando o bem em questão for privado e vinculado a uma atividade empresarial. Reitere-se que os imóveis, a partir do momento que integram o patrimônio da CEF após a extinção contratual, são passíveis de serem usucapidos, uma vez que seu titular se trata de uma pessoa jurídica de direito privado que explora atividade econômica.

Percebe-se, dessa forma, que o Judiciário brasileiro tem se revelado, por vezes, alheio às demandas sociais que lhe são propostas. É reprovável tal pensamento, pois na maioria das vezes quem busca o reconhecimento do direito são pessoas de baixa renda que não possuem qualquer outro imóvel para morar. Ao invés disso, verifica-se uma clara proteção com as instituições bancárias, concedendo-lhes amplos privilégios em detrimento daqueles que mais necessitam.

Vale ressaltar que não se defende aqui a utilização da usucapião como meio de isentar o devedor do cumprimento contratual, mas tão somente o reconhecimento de um direito que, por vezes, se configura respaldado de boa-fé, mas que não é amparado pelo Judiciário.

A finalidade da lei é atender aos reclamos da justiça social e do direito fundamental à moradia, pois somente admite a aquisição da propriedade por pessoa de baixa renda que, comprovadamente, não tenha recursos para comprar um imóvel e que não tenha

onde morar.

Não obstante isso, tem-se como imprescindível, na análise do caso concreto pelo juiz, que seja aferida a boa-fé do requerente quando se tratar de posse sobre imóvel do SFH. É que é necessário resguardar a seriedade e a lisura do sistema contra possíveis fraudes e condutas incompatíveis com a política do programa governamental, sempre se destacando a verdadeira finalidade do programa: propiciar o acesso à moradia própria, especialmente para as pessoas de baixa renda. Assim, presumir sempre boa-fé por parte do possuidor pode ser medida temerária e negligente, principalmente porque o direito invocado decorre de um inadimplemento contratual. A boa-fé deve ser verificada pelo juiz ao se analisar o caso concreto

Nas palavras de CARVALHO (2012, p. 16) “...a moradia é uma das condições de existência humana, pela qual o indivíduo supre a sua necessidade de ter um local para viver, e daí determinar-se de acordo com as suas pré-disposições pessoais”.

Faz parte da própria natureza humana ater-se à sua moradia, ainda que se saiba que não há condições financeiras de custeá-la, principalmente se não existem outras alternativas a se recorrer. É que o ser humano necessita de um teto para se resguardar, para guardar seus bens, para abrigar a família e para se auto determinar. A conduta de permanecer e se instalar no imóvel é, pois, automática e espontânea, já que decorre de naturalmente do instinto de preservação.

Perquirir a boa-fé do possuidor é medida que deve ser verificada, principalmente porque o SFH detém, inegavelmente, uma destinação social, uma vez que possibilita às famílias de baixa renda a aquisição de moradia própria. Desta feita, o magistrado deve ter o dobro de cautela ao reconhecer uma usucapião dos bens vinculados a esse sistema, pois uma vez que eivada de fraude, toda a massa destinatária do programa restaria prejudicada.

É necessário que se tenha em mente que, conquanto a CEF seja pessoa jurídica de direito privado e seus bens sejam considerados particulares, esta integra a Administração Pública, de forma que a má-fé de quem quer que detenha os seus bens deve ser considerada ato atentatório aos próprios interesses do Estado, o que deve ser reprimido pelo Judiciário.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho trata da questão enfrentada acerca da possibilidade ou não de usucapião dos imóveis vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional, que tem a Caixa Econômica Federal como gestora principal do referido sistema.

Apesar de algumas manifestações esparsas, o Judiciário em sua maioria entende que a empresa pública federal se utiliza recursos públicos para a manutenção e operacionalização do sistema e que este foi concebido para uma finalidade de âmbito social e que, por essa razão, os seus bens seriam públicos, portanto impossíveis de serem usucapidos.

O cerne da questão está no ponto de se entender ou não como públicos os bens vinculados ao SFH, para daí se verificar a possibilidade de usucapião dos referidos imóveis.

Apresentaram-se argumentos contrários ao entendimento jurisprudencial, que mesmo contando com eventuais verbas públicas, não se poderia se atribuir o regime jurídico dos bens públicos aos bens da CEF, por se tratar de uma instituição financeira cujo principal objetivo é o desenvolvimento de uma atividade econômica. Portanto, por configurar como pessoa jurídica de direito privado, exploradora de atividade econômica, afasta-se o regime jurídico dos bens públicos.

Atribuir a natureza pública aos bens da CEF seria violar os princípios da atividade econômica, como a livre concorrência, erigidos constitucionalmente.

Defendeu-se também a necessidade de se verificar pelo magistrado a boa-fé do usucapiente a fim de evitar fraudes ao Sistema Financeiro Habitacional, impedindo assim burlas ao sistema.

Assim, obedecidos aos requisitos da boa-fé e aqueles previstos em lei, tem-se que esse instituto pode ser reconhecido pelo Judiciário. Ressalte-se que deve haver uma análise minuciosa do julgador quanto à possibilidade ou não de usucapião, atentando aos imperativos da justiça social, do direito à moradia e do princípio da dignidade humana em suas decisões.

O principal motivo para se defendera usucapião dos imóveis vinculados ao SFH neste trabalho é de que a propriedade deve cumprir seu fim social, ou seja, deve buscar os objetivos que ensejam uma verdadeira justiça social, utilizando o bem da forma que melhor busque os interesses de uma coletividade. Dessa forma, a usucapião atua como um

instrumento em busca dessa justiça social.

O direito à moradia se consolida, portanto, como direito fundamental previsto expressamente como um direito social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, em especial ao princípio da dignidade da pessoa humana, que alinhados devem trazer aos cidadãos, dentre outros fatores, a segurança jurídica da posse e a possibilidade de se adquirir uma moradia digna a um custo acessível.

Assim, o direito à moradia encontra-se intimamente ligado a plena consecução da dignidade da pessoa humana, e, em última instância, ao Estado Democrático de Direito, já que a sua efetivação se encontra ligada à plena efetividade dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.



## ANEXO 1

<b>Modalidade de Usucapião</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Remissões</b>
Extraordinária – 1	Decurso do tempo que causa a prescrição aquisitiva	a) posse <i>ad usucapionem</i> ; b) decurso de 15 anos, ininterruptos.	Art 1.238, <i>caput</i> , C.C.
Extraordinária – 2	Prescrição aquisitiva minorada por ter o possuidor dado destinação que atende a função social da propriedade	a) posse <i>ad usucapionem</i> ; b) transcurso de 10 anos sem interrupção; c) ter o possuidor constituído sua morada habitual no imóvel, ou nele realizado obras e serviços de carácter produtivo.	Art 1.238, par. Único, C.C.
Ordinária – 1	Prescrição aquisitiva	a) posse <i>ad usucapionem</i> ; b) decurso de 10 anos contínuos; c) justo título; d) boa-fé	Art.1.242, <i>caput</i> , C.C.
Ordinária – 2	Prescrição aquisitiva	a) posse <i>ad usucapionem</i> ; b) decurso de 5 anos contínuos; c) aquisição onerosa do imóvel usucapiendo, com base em registro regular, posteriormente cancelado;	Art 1.242, par. Único C.C.

		d) possuidor tenha estabelecido moradia no imóvel ou tenha realizado nele investimentos de interesse social/econ.	
Especial Rural (Constitucional Rural, ou <i>Pro Labore</i> )	Prescrição extintiva pelo fato de o proprietário não haver dado cumprimento à função social da propriedade e prescrição aquisitiva, benefício ao possuidor que a atendeu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) posse <i>ad usucapiuonem</i>;</li> <li>b) transcurso de 5 anos sem interrupção;</li> <li>c) área possuída de no máximo 50 hectares localizada em zona rural (CC 1.239);</li> <li>d) propriedade rural que se tornou produtiva pelo trabalho do possuidor ou de sua família;</li> <li>e) haver o possuidor tornado o imóvel sua moradia ou de sua família;</li> <li>f) não ser o possuidor proprietário de imóvel rural ou urbano.</li> </ul>	<p>Art. 191 C.F.</p> <p>Lei 6969/81(Lei da Usucapião Especial)</p> <p>Art. 1.239 C.C.</p>
Especial Urbana Residencial Coletiva (ou constitucional Urbana)	Sanção ao proprietário por não dar cumprimento à função social da propriedade e benefício aos possuidores que a	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) posse <i>ad usucapionem</i>;</li> <li>b) transcurso de 5 anos sem interrupção;</li> <li>c) área maior de 250 m<sup>2</sup>;</li> </ul>	Art. 10 e ss. do Estatuto da Cidade

Coletiva)	atendeu	<p>d) destine-se a ocupação à morada da população posseira;</p> <p>e) Sejam os possuidores de baixa renda;</p> <p>f) Não sejam os possuidores proprietários de imóvel rural ou urbano;</p> <p>g) Seja impossível identificar o terreno de cada possuidor, destacadamente.</p>	
Especial Urbana Residencial Individual (ou Constitucional Urbana Individual)	Sanção ao proprietário por não dar cumprimento à função social da propriedade ao possuidor que a atendeu.	<p>a) posse <i>ad usucapionem</i>;</p> <p>b) decurso de 5 anos ininterruptos;</p> <p>c) área urbana de até 250 m<sup>2</sup>;</p> <p>d) utilização para morada própria ou de sua família;</p> <p>e) não ser o possuidor proprietário de imóvel rural ou urbano;</p> <p>f) não ter o possuidor se valido desse benefício anteriormente.</p>	Art. 183 CF e §§, Art. 9 e ss. do Estatuto da Cidade e Art. 1.240 C.C.
Usucapião Familiar	Permitir que um dos ex-cônjuges ou ex-companheiros oponha contra o outro a pretensão de usucapir a parte que lhe pertence.	<p>a) área urbana de até 250 m<sup>2</sup>;</p> <p>b) não ser o possuidor proprietário de imóvel rural ou urbano;</p> <p>c) não ter o possuidor se valido desse benefício anteriormente;</p> <p>d) decurso de 2 anos</p>	Art. 1.240 – A C.C

		<p>ininterruptos;</p> <p>e) utilização para morada própria ou de sua família;</p> <p>f) pretendente seja coproprietário do imóvel em conjunto com seu ex-cônjuge ou ex-companheiro;</p>	
--	--	---	--

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Ementas e sua técnica. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 27, dez. 2008. Disponível em: Acesso em: 20 jan. 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Delegações de Serviço Público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº16, novembro/dezembro/janeiro. 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp> Acesso em: 15 de Outubro de 2016.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988; Disponível em: Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de setembro de 1964; Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm)>. Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

BRASIL, Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de agosto de 1969; Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0759.htm)>. Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. TRF-5 - AC: 4915620114058500, Relator: Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, Data de Julgamento: 18/07/2013, Terceira Turma, Data de Publicação: 06/08/2013.

\_\_\_\_\_. TRF-4 - AC: 50513723720134047100 RS 5051372-37.2013.404.7100, Relator: FERNANDO QUADROS DA SILVA, Data de Julgamento: 16/12/2015, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 18/12/2015.

\_\_\_\_\_. STJ - REsp 1221243/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 10/03/2014

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RE 536297, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 16/11/2010, publicado em DJe-226 DIVULG 24/11/2010 PUBLIC 25/11/2010

CARVALHO, Feliciano de. **A aquisição e a perda da propriedade no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação de acordo com a jurisprudência e a constituição federal de 1988** /. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo. Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2008, p. 949

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga** . (Título original: La Cité Antique . Tradução de: Jean Melville). São Paulo (SP): Martin Claret, 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

EVANGELISTA, Eduardo Rodrigues *apud* DUGUIT, 1975, p. 235. Função social da propriedade e conceito de princípio jurídico. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3594, 4 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24354>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

FACHIN, Luiz Edson. **A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea (Uma Perspectiva da Usucapião Imobiliária Rural)**. Porto Alegre. Fabris. 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

FILHO, Robério Nunes dos Anjos, **A Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988**. Artigo científico para a Editora Podivm.

FIGUEIREDO, Alcio Monoel de Sousa. **Cálculos no Sistema Financeiro da Habitação**. 13. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2009

FORTINI, Cristiana. **A Função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade**. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. abril/junho, 2004.

GOMES, Orlando. **Direito Reais**, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004

GUIMARÃES, Karine de Carvalho. **A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1691, 17 fev. 2008. Disponível em: Acesso em: 16 jun. 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: direito das coisas: v 4**. 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do paradigma do desenvolvimento sustentável na função sócio-ambiental como princípio norteador do Direito Agrário contemporâneo. In:

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza; Luiz Ernani Bonesso de Araújo; Nivaldo dos Santos. (Org.). **Direito Agrário e Agroambiental**. 01ed.Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. 01, p. 01-28.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Supremo Tribunal Federal e o serviço público postal em regime de monopólio na ordem econômica: análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46. In: José Barroso Filho; José Querino Tavares Neto. (Org.). **Transformações na ordem social e econômica e regulação**. 01ed.Florianópolis: CONPEDI, 2017, v. 01, p. 318-338.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro** - 36ª Ed. Malheiros, 2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil, 3 : direito das coisas** / Washington de Barros Monteiro, Carlos Alberto Dabus Maluf — 42. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012

NEVES JÚNIOR, Idalberto José das; OLIVEIRA, Diego Silva de. A relevância do trabalho de perícia contábil desenvolvida por assistente técnico nas ações revisionais de contratos: uma análise documental dos processos da Caixa Econômica Federal – CEF. In: CONGRESSO USP, 10., 2010, **Anais do 10º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo:USP, 2010. Disponível em: < <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos102010/40.pdf>>. Acesso em 15 out. 2013.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. **Direito das coisas**. Prefácio de Sálvio de Figueiredo. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal: Superior Tribunal de Justiça, 2004. 2 V.- (História do direito brasileiro. Direito civil) 1. Direito das coisas. Brasil. I. Título. II. Série.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. - 21 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos de crédito bancário**. 6. ed. São Paulo: RT, 2003

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n. 654. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. 1999. 32 p. Disponível em: . Acesso em: 7 jul. 2010.

SILVERIO, Benedito. **Tratado de Usucapião**, 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2007

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos reais: v. 4**. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.