

Dossiê temático sobre a reforma do Código Civil – série 2

DEBATES GERMANO-BRASILEIROS – 5ª EDIÇÃO

Debate comparado sobre a reforma do Código Civil Brasileiro
Congresso Anual da Associação Luso-Alemã de Juristas (DLJV)
Painel IX – Novidades nos Direitos Reais

Um olhar urbanístico sobre o novo Projeto de Código Civil — Direitos reais¹

FERNANDA LOUSADA CARDOSO*

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo identificar, a partir de uma abordagem panorâmica dos institutos de Direito Civil, especialmente dos direitos reais, contribuições relevantes para a interpretação e aplicação dos institutos de Direito Urbanístico. Partindo da experiência prática da Procuradoria-Geral do Município, o texto evidencia que operadores do Direito Público lidam cotidianamente com categorias civilistas, como Direito de Família, Direito Sucessório e Direito das Coisas, demonstrando a interpenetração entre os

¹ O texto deste artigo reproduz literalmente a fala da palestrante por ocasião dos Debates Germano-Brasileiros, ocorridos nos dias 19 e 20 de março de 2026, na EMERJ e no auditório da PGM Rio, respectivamente.

* Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Autora de livros sobre Direito Urbanístico.

ramos jurídicos. A análise concentra-se nas repercussões do anteprojeto de reforma do Código Civil sobre o regime jurídico dos bens públicos, examinando as principais alterações propostas e seus impactos sobre institutos como posse, propriedade e usucapião no contexto urbano. Conclui-se que as mudanças anunciadas pelo anteprojeto produzem efeitos diretos e significativos sobre o Direito Urbanístico, demandando atenção redobrada dos gestores e procuradores municipais.²

Palavras-chave: Direito Civil. Direito Urbanístico. Direitos reais. Reforma do Código Civil. Bens públicos. Regime jurídico.

Abstract: This work aims to identify, from a panoramic approach to Civil Law institutes, especially real rights, relevant contributions to the interpretation and application of Urban Law institutes. Drawing on the practical experience of the Municipal Attorney General's Office, the text demonstrates that public law practitioners deal daily with civil law categories, such as family law, succession law, and property law, evidencing the interpenetration between legal branches. The analysis focuses on the repercussions of the Brazilian Civil Code reform preliminary draft on the legal regime of public assets, examining the main proposed amendments and their impacts on

² Somente o resumo e as palavras-chave, em português e inglês, deste artigo, foram formulados com auxílio da IA Claude Opus 4.8, a partir de prompts – relativos à metodologia, objetivos e resultados – sugeridos pela equipe de produção editorial desta revista.

institutes such as possession, ownership, and adverse possession in the urban context. It concludes that the announced changes represent significant challenges and opportunities for the reinterpretation of urban public property law in light of the new civil legislation.

Keywords: Civil Law. Urban Law. Real rights. Public assets. Civil Code reform. Adverse possession. Municipal Attorney General's Office.

*Enviado em 20 de abril de 2026 e
aceito em 23 de junho de 2026.*

Boa tarde a todos. Queria primeiro agradecer o convite da minha querida amiga Arícia. Vejam que ao menos no dia de hoje acho que eu sou a primeira palestrante da Casa a falar, o que traz uma responsabilidade. É uma honra e muito adequado à PGM participar com a EMERJ desse evento. Num primeiro momento pode parecer curioso ou gerar algum estranhamento a PGM se ocupar dos estudos do Direito Civil, mas é importante destacar, e eu, como procuradora, trazer esse relato, essa experiência, que a gente trabalha muito com o Direito Civil. Não somos só administrativistas. Eu agora, por exemplo, estou no Previ-Rio³, o que eu mais vejo, o que eu mais estudo é direito de família, porque a gente tem que verificar sobre união estável, a gente tem que verificar; a par, eventualmente, alguma questão sucessória que mistura o Direito Previdenciário com o Direito Sucessório. Então, como são importantes os direitos civis.

E, assim que eu entrei aqui na Procuradoria, fui lotada para a área de patrimônio e desapropriação onde se trabalha muito com direitos reais. Então, longe de ser civilista, na verdade, eu ousou dizer que sou estudiosa do direito urbanístico. Isso é uma honra e um problema, porque se estuda Direito Civil, Direito Constitucional, Direito Administrativo e de um modo geral, os estudantes de Direito Urbanístico, quando vou dar minhas aulas, ficam admirados quando falo que tem muito de Direito Civil no Direito Urbanístico. Eles ficam olhando para mim pensando a respeito. Porque só pensam em concessão de uso, pensam em parcelamento, pensam mais em questões... de usucapião da Constituição. E aí ficam pensando como é que o Direito Civil, por que o município vai se submeter às normas, vai se adequar às normas de Direito Civil? E acho que o grande, senão o maior desafio do Direito Urbanístico, é esse, saber o que é norma de Direito Administrativo, saber o que é norma de Direito Civil, não para excluir as de Direito Civil, mas para aplicá-las da melhor forma possível.

E nessa toada, estava aqui conversando com meu colega de mesa, Paulo, eu selecionei a parte de direitos reais do projeto, aquilo que me pareceu mais próximo, mais relevante sob o olhar urbanístico. É isso, são os

³ Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro.

aspectos urbanísticos da legislação civil. Então, é um olhar do Direito Urbanístico, a gente está aqui no *locus* da cidade, porque realmente eu sou procuradora do município e não consigo fugir muito da nossa área urbana, da nossa cidade onde nós vivemos e então trazer as questões, pincelar alguns casos concretos que a gente trabalhou e quais são as propostas do projeto, o que podemos adequar à realidade do município e de todos os entes públicos.

Vamos lá. Começando então pela questão da posse do bem imóvel, e já dizendo, eu não vou falar sobre a questão, que é muito importante, da propriedade dos bens imateriais. Eu vou me focar mesmo nas questões dos bens materiais. Primeiro, então, a posse do bem imóvel. O primeiro destaque que eu faço é uma questão muito importante nos direitos reais. A gente estudava muito sobre a permanência da causa *possessiones*. Então, como se começava o exercício da posse, se finalizava essa posse? Era algo estanque? Na verdade, um pouco incoerente, porque a gente sabe que os fatos mudam, as relações mudam, e por que a posse, então, não poderia mudar?

Eu, como procuradora, usei várias vezes esse argumento na defesa, que era comum algo começar como uma detenção e a gente via nitidamente que depois já se configurava numa posse, mas sustentava “Não, a causa não pode mudar, a causa é imutável”, e ganhei várias ações no tribunal dizendo isso “Não há detenção...”. Infelizmente, não sou tão novinha aqui, há vinte anos os tribunais nem cogitavam em defender posse; isso não era posse; isso é detenção; não é meritório de qualquer tipo de defesa jurídica. Então, essa [é a] possibilidade de alteração da causa *possessiones*, que está explícita no artigo 1.203, parágrafo único, do projeto. E, com isso, a possibilidade de converter a detenção em posse é algo bastante relevante. É algo que vai trazer muito trabalho, a meu ver, na defesa dos bens públicos, que vai exigir um maior cuidado na tutela desses bens públicos, porque a gente sabe que falta braço para a Administração Pública na tutela do seu patrimônio. Então, tem que se ver a par das concessões, que temos vários instrumentos de regularização fundiária que temos, mas temos que verificar, atentar para isso, a possibilidade de efetivamente você ter essa alteração da causa *possessiones* no exercício da posse.

Importante trazer aqui o artigo 1.200, que fez essa alteração do conceito na posse injusta, então não se fala mais de precariedade e sim de abuso de confiança; me pareceu que foi algo para atualizar o conceito da injustiça. A precariedade realmente era algo um pouco já anacrônico do que a gente poderia considerar precário. Então é importante a gente ter, e o abuso de confiança, esse sim, gera uma alteração de causa, é o que pode, e aí já adiantando, converter a posse de boa-fé para má-fé. Isso me pareceu bem relevante, essa possibilidade de alteração da causa.

O artigo 1.210, §3º, vai trazer a possibilidade da posse coletiva de imóvel de extensa área, para um número considerável de pessoas. E quando a gente lê isso, se lembra logo da usucapião coletiva lá do artigo 10 do Estatuto da Cidade, da Lei nº 10.257/2021. Aqui é posse, não se fala em usucapião, mas é a primeira vez se vê essa posse coletiva, não da composses. Quer dizer, então aquela ideia de você não poder individualizar o exercício da posse, de ser realmente um conglomerado, uma organização, uma comunidade que você não consiga identificar, com um número considerável de pessoas.

E aqui eu gostaria já de fazer um alerta, que lá na frente a lei se atentou. Quando a gente pensa em posse coletiva, naturalmente vem em mente comunidades de população de baixa renda, mas isso não é 100% dos casos. Há alguns casos de posses coletivas um tanto desordenadas, de classe média, de classe média alta, que não se consegue regularizar por questões urbanísticas. Porque não tem um acesso ao logradouro público ou porque a área ocupada pela pessoa é um lote menor do que o lote mínimo, mas não temos questões sociais. Então, é importante o Código Civil trazer esse tratamento, porque viabiliza a possibilidade de você regularizar uma situação a par do que está tratado, que foi o olhar do Estatuto da Cidade.

O art. 1.219 vai ampliar o direito de retenção para também incluir as acessões, então, é importante a norma. E aí, em relação à propriedade do bem: eu vou dizer a vocês que eu fiquei tão feliz quando eu li esse artigo do projeto, o art. 1.228, §1º, porque eu sou mestre em Direito da Cidade pela UERJ e a minha dissertação de mestrado tinha o seguinte título “A propriedade privada urbana obriga?”. Naquela época, isso era um dilema,

acharam que eu fui ousada em fazer essa pergunta, que eu fui desaforada em fazer essa pergunta, porque a propriedade só traz direitos, a propriedade não trazia deveres. Então, onde é que eu queria chegar com isso? Que eu era comunista e dali para baixo. Então, foi tão bom, eu esperei vinte anos, mas valeu a pena ver que o Código Civil, a Constituição já falava da função social, mas não fazia o vínculo, né? Uma coisa era a propriedade, outra coisa era a função social.

O Estatuto da Cidade, as normas de Direito Público – e eu tenho que puxar um pouquinho de sardinha para o Direito Público – já havia esse ônus social, pelo menos, da propriedade, do direito real. E o Código Civil, então, vai trazer essa obrigação da função social. O art. 1.228, §1º: “a propriedade atenderá a sua função social e isto obriga o seu titular”. Isso é música para mim, sinceramente, porque realmente é isso, não é uma carta de boas intenções, é um dever, é um ônus, é um compromisso. Beleza, você comprou sua casa, você comprou seu terreno, mas você tem sobre ela uma responsabilidade, especialmente aqui falando da propriedade urbana, porque a comunidade, a coletividade botou muito dinheiro para aquilo ser uma área urbana. Há muito investimento público de sistema de energia elétrica, de escoamento de águas pluviais, de esgotamento, de asfalto, de calçamento, para simplesmente você comprar e esperar valorizar. Então vamos também dar uso aquilo, qualquer que seja. A gente tem mil usos: uso residencial, uso comercial... Mas vamos investir, vamos trazer a nossa contribuição para movimentar a cidade, para trazer vida para a cidade. Até estou um pouco constrangida de falar isso, porque até então os expositores estavam criticando o projeto do Código Civil, mas eu acho que nesse ponto eles foram muito felizes, nessa explicitação é uma explicitação no âmbito do Direito Civil, do Direito Privado, eu acho que tem um peso maior.

O art. 1228, §2º, vai trazer da responsabilidade econômica e ambiental. A ambiental, a gente lembrando da responsabilidade do ambiente natural, do meio ambiente, que é o primeiro que a gente tem em mente, mas volto a dizer, numa área de propriedade urbana, a gente tem que pensar no patrimônio cultural, também, no meio ambiente cultural, na questão da preservação das construções que tenham valor histórico,

cultural. E aí o art. 1.228 fala, como disse a vocês, usucapião coletivo não restrito à moradia, porque o Estatuto da Cidade é restrito à moradia, e não restrito à população de baixa renda. Eu até citei aqui, transcrevi, “extensa área da posse ininterrupta e de boa-fé por mais de cinco anos, considerável número de pessoas que nela houverem realizado, conjunto ou separadamente, obras e serviços de interesse social e econômico relevante”. Então é isso. Pode ser um centro comercial, pode ser um polo de gastronomia, pode ser, não precisa ser moradia.

E, volto a dizer, vamos abrir os horizontes. Não precisa ser população de baixa renda. A gente tem, na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, existem alguns condomínios de classe média alta que não se regularizam porque não têm situação urbanística para tal. Existe alguma questão urbanística que não autoriza. Então é importante a gente ter esses instrumentos. É importante a gente ter esses instrumentos, esse usucapião coletivo, a sociedade se regularizar sem depender necessariamente do capital público. Veja, “a indenização vai ser paga pela administração pública somente em casos de população de baixa renda”. Então, é possível que os próprios proprietários ocupantes tenham condição de indenizar, de eventualmente pagar os investimentos que forem necessários da própria área. Não é à toa que a gente está aqui no âmbito do Código Civil. É a questão a ser resolvida entre o proprietário do registro, os ocupantes, eventualmente numa implicação ou melhora de infraestrutura urbana. E aqui é bom relatar, fala em Administração Pública, não em município. Porque normalmente, quando a gente fala de área urbana, a gente associa diretamente às municipalidades.

O usucapião teve uma redução do prazo, que me pareceu também adequada. No artigo 1.238, a gente tem a possibilidade da extrajudicialização da usucapião. Vamos ver se isso vai ajudar mais ou atrapalhar, porque é mais ou menos como um divórcio unilateral, a gente chegar lá e reconhecer. A gente tem que avisar as pessoas que estou adquirindo a sua casa, tem que pelo menos notificar, mandar uma cartinha, agora a casa é minha. O mínimo de comunicação, de interação, tem que

haver. Não dá para simplesmente chegar no cartório e pedir para o cartório registrar todas as nossas vontades. Nós vivemos em sociedade, enfim.

Eu gostaria de destacar o art. 1.240, §1º, porque fala independente de gênero e sexo do ocupante, do título, não só, antigamente falava de estado civil, agora a gente está ampliando mais, o que eu acho importante. E há uma cláusula específica para a redução do prazo de usucapião para fins de moradia de 5 para 2 anos, no caso de o ocupante estar em situação de abandono familiar. Eu imagino que isso seja uma questão de prova delicada, mas entendo o intuito do legislador. Bom, como eu disse, eu estou aqui defendendo e representando a minha casa. Então vamos às normas de Direito Civil que interessam ao município.

Bem vago, não sei se vocês sabem, mas caiu na prova. Caiu no provão de Direito Civil a arrecadação de bem vago. Então essas aqui são as novas normas para o bem vago que o projeto apresenta, ele exige, não só, porque o Código atual fala muito do débito fiscal e aí houve uma celeuma, vira e mexe tem um rebuliço, então quem está devendo IPTU já vai perder o imóvel, quer dizer, o Código já é mais explícito, dizendo que não basta o débito fiscal, mas também exige um término do ato de posse, um abandono efetivo fático do imóvel para que a municipalidade então possa arrecadar. O §3º vai trazer essa inovação de que na ação de arrecadação não será possível a ação de reconhecimento de propriedade e se remete à Lei nº 13.465/2017, que é uma lei bastante importante para nós urbanistas e que trabalham com regularização fundiária, que é a lei da REURB, da regularização urbanística e aí se remete ao procedimento por lá.

Os direitos de vizinhança apenas trazem a ideia de que o conceito de vizinho foi ampliado não é só mais aquele imóvel contíguo, mas a qualquer um que tenha interferência. E isso é bastante valioso numa área urbana que a gente sabe que é densamente ocupada.

Em relação ao condomínio edilício, só vou trazer dois aspectos que eu acho mais importantes: voltou a multa de 10% lá do Código de 1916, não se mantiveram os 2%, que realmente são poucos. E tem a alteração para o uso do imóvel, isso é importante. O código civil atual era de unanimidade, a meu ver, com a pandemia, fica uma coisa bem evidente.

Quem aqui não mora em um uso misto? Quem aqui hoje em dia não trabalha em casa? Isso não existe. Então, é claro que uma coisa é o uso misto, a professora que fez a palestra on-line que não gera nenhum tipo de distúrbio para os seus vizinhos, outra coisa é o uso misto de alguém que tem uma confecção ou que dá aula, enfim, a gente sabe bem disso. Mas o Código atual já reduziu para dois terços e aí o projeto já fala de maioria simples quando for para aproveitamento da construção, quando for questão dessa ideia de uso aproveitável, de função social, me parece importante a gente trazer esse destaque.

O direito de superfície que foi introduzido pelo Código, quer dizer, primeiro pelo Estatuto da Cidade, logo depois pelo Código Civil, então a gente não tinha nenhuma normativa e de repente em um ano a gente teve duas. E o grande desafio aqui é a gente dizer quando é que aplica um, quando é que aplica outro. O Código Civil, a meu ver, até no exercício de humildade: explicitou que ele convive com a Lei nº 10.257, que ele não pretende pegar todas as hipóteses de superfície. E o que é muito bom aqui, que prevê a possibilidade da superfície por cisão. O que é superfície por cisão? O direito de superfície surgiu no ordenamento como uma ideia de uma ferramenta para facilitar a produtividade do imóvel, para evitar aquele imóvel vazio. A pessoa era dona do imóvel, proprietária, mas ela não tinha dinheiro para investir naquilo. Então, ela alienava a superfície para outra pessoa que pudesse, tivesse disposição de plantar e/ou construir. Então, tanto no Estatuto da Cidade quanto no Código Civil, a superfície era para plantar, para construir. Uma vez que aquele imóvel já estivesse ocupado, já estivesse construído, já estivesse com a plantação, não era possível aquele proprietário alienar a superfície. É como se a superfície já estivesse exaurida, já estivesse esgotada.

O novo projeto do Código Civil traz essa possibilidade, que a gente chama de superfície por cisão. Então eu tenho a construção, mas eu vou poder alienar a propriedade daquela construção para terceiros, que aí vai poder ampliar, ou dar outro uso, vai reformar. Por exemplo, eu tenho um casarão histórico na cidade de Vassouras, que está caindo aos pedaços, e o INEPAC está me exigindo reforma. Então eu transfiro para um empresário

que vai reformar e vai fazer lá um restaurante, ou um hotel, ou uma pousada.

Enfim, a superfície por cisão é a possibilidade de ter a alienação da superfície de um imóvel já ocupado, já construído, e isso é muito bom. Espero que com advento no Código Civil a gente possa também levar para o Estatuto da Cidade.

A lei explicita o usucapião de superfície. Antes era proibido o usucapião de superfície? Não, não era. O usucapião se dá em relação a todo e qualquer direito real, apesar de a gente estar sempre vinculado à propriedade. Mas o usucapião de superfície é muito difícil de você caracterizar. Por quê? Porque a superfície não se presume, precisa de um contrato. Então, para você, e isso aqui me remete a uma prova de concurso público, em que o examinador perguntou para o candidato, também de procurador: “Doutor, existe usucapião em bem público?”. “Doutor, propriedade pública é não é usucapível blá blá blá, zero.” Porque não era usucapião de bem público, era usucapião em bem público. Então, o bem público pode ter direitos reais menores, enfiteuses, superfícies, que são titularizados por particulares. E aí você pode usucapir um domínio direto, você pode usucapir uma superfície. Qual é a dificuldade? Você ter antes um contrato de superfície firmado, mas é possível, juridicamente é possível.

E o domínio útil, a gente aqui no Rio de Janeiro tem muitas áreas, terrenos de marinha, muitas áreas foreiras da União, então a gente tem muito, os apartamentos de Copacabana todos estão passíveis de usucapião, porque são todos terrenos de marinha, a orla carioca, de um modo geral. Então, é bom ter essa previsão para a gente se atentar. Mais uma vez, está se exigindo do administrador público uma tutela evidente dos bens públicos. E aí a cessão da superfície já era permitida, mas é bom também trazer explícita. E no art.1.377 essa previsão do Estatuto da Cidade.

O último ponto que eu queria trazer é o direito real de laje, que eu gosto muito, eu acho que ele simplifica a vida das pessoas. Ele é um retrato da nossa realidade. Temos a possibilidade explícita dele ser trazido como garantia de financiamento, o que eu acho muito bom. Também a possibilidade da usucapião de laje, que já existia, mas é isso. Quer dizer, a

dificuldade de você restringir o direito real a ser usucapido, é você antes ter uma norma expressa que delimitou aquele direito. Você tem uma superfície, você tem uma laje, não é uma propriedade plena. Você só de chegar lá, ocupar uma área pública e dizer não, mas eu estava ocupando só a superfície, aí isso não vai colar. Infelizmente não será possível, é preciso que haja um contrato antes, porque ainda há o princípio da acessão como predominante, não é? Então, o principal ainda é o terreno, não é a casa, está mudando para que não seja assim, mas hoje ainda é assim. E o art. 1.510 é a autonomia da posse da laje que você pode transferir também.

Eu acho que esse foi o último. É isso, gente. O olhar que eu queria trazer para vocês e agradecer mais uma vez a atenção e o convite aqui da minha colega.

Muito obrigada!