

IMPACTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA USUCAPIÃO COLETIVA URBANA: A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA MORADIA

Ilnah Toledo Augusto¹
Jamile Gonçalves Calissi²

AUGUSTO, I. T.; CALISSI, J. G. Impactos do estatuto da cidade na usucapião coletiva urbana: a efetivação da função social da propriedade e da moradia. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**. Umuarama. v. 24 , n. 2, p. 243-259, jul./dez. 2021.

RESUMO: A pesquisa tem por objeto a usucapião, que é um instituto do Direito Civil utilizado no Brasil, especialmente para aquisição originária da propriedade pela prescrição, que poderá ser chamada também de prescrição aquisitiva, e é regulamentada pelo direito das coisas. A pesquisa se justifica porque com a criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/01 há a previsão de uma nova modalidade de usucapião, que é a usucapião coletiva, designados para pessoas de baixa renda, com um imóvel com mais de duzentos e cinquenta metros, sem identificação, mostrando a verdadeira função social da propriedade e garantindo o direito à moradia para essa população. Adotar-se-á como metodologia científica, os métodos analítico-indutivo, a partir dos quais, mediante análise da legislação correspondente, bem como, doutrina e jurisprudência, analisar-se-á o contexto fático e social da discussão proposta.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto da Cidade; Função social da propriedade; Moradia; Usucapião.

IMPACTS OF CITY STATUTES ON URBAN COLLECTIVE USUCAPIÃO: THE EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND HOUSING

ABSTRACT: The research has as its object the adverse possession, which is an institute of Civil Law used in Brazil, especially for the original acquisition of property by prescription, which can also be called acquisitive prescription, and is regulated by the law of things. The research is justified because with the creation of the City Statute, Law nº 10257/01, there is a provision for a new type of adverse possession, which is collective adverse possession, designated for low-income people, with a property with more than two hundred and fifty meters, without identification, showing the true social function of the property and guaranteeing the right to housing for this population. Analytical-inductive methods will be adopted as scientific methodology, from which, through analysis of the corresponding legislation, as well as doctrine and jurisprudence, the factual and social context of the proposed discussion will be analyzed.

KEYWORDS: City Statute; Social function of property; Home; Usucaption.

DOI: [10.25110/rcjs.v24i2.2021.8929](https://doi.org/10.25110/rcjs.v24i2.2021.8929)

¹ Doutorado em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB - ITE). Mestrado em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e Especialista em Trabalho e Processo do Trabalho.

²Doutorado e Mestrado - Bolsista Integral CAPES em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduação em Direito pelas Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Dr. Raul Bauab. Professora de Educação Superior, Nível IV - Grau A, do quadro de pessoal da Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Ituiutaba. Professora Titular no Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Uniara - Universidade de Araraquara (UNIARA). Professora das Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Dr. Raul Bauab. Coordenadora do grupo de Pesquisa em Direito Constitucional Contemporâneo, Constitucionalismo Global e Globalização da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Pós-Doutorado (em andamento) na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP / USP). Pesquisadora bolsista Funadesp. Pesquisadora bolsista Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) da Universidade do Estado de Minas Gerais (edital n. 08/2022).

IMPACTOS DE LOS ESTATUTOS DE LA CIUDAD EN LA USUCAPIÃO COLECTIVA URBANA: LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA

RESUMEN: La investigación tiene como objeto la prescripción adquisitiva, que es un instituto del Derecho Civil utilizado en Brasil, especialmente para la adquisición originaria de bienes por prescripción, que también puede denominarse prescripción adquisitiva, y está regulada por el derecho de las cosas. La investigación se justifica porque con la creación del Estatuto de la Ciudad, Ley n° 10257/01, se prevé un nuevo tipo de usufructo, que es el usufructo colectivo, destinado a personas de bajos recursos, con inmueble con más de doscientos cincuenta metros, sin identificación, mostrando la verdadera función social del inmueble y garantizando el derecho a la vivienda de esta población. Se adoptarán como metodología científica los métodos analítico-inductivos, a partir de los cuales, mediante el análisis de la legislación correspondiente, así como de la doctrina y la jurisprudencia, se analizará el contexto fáctico y social de la discusión propuesta.

PALABRAS CLAVE: Estatuto de la Ciudad; Función social de la propiedad; Hogar; posesión adversa.

1. INTRODUÇÃO

A visão sobre propriedade privada se altera com as mudanças do modelo de produção. Atualmente, o direito individual da propriedade privada deve ser conjugado à sua função social, adstrito aos direitos de terceira geração. Assim, a análise da função social da propriedade, que é um direito regido pelo texto constitucional de 1988, tem a sua utilização relacionada ao bem estar geral, e não somente individualmente com a participação popular ao crescimento social frente aos desafios do Estatuto da Cidade e o Código Civil.

O Estatuto da Cidade, Lei n° 10257 de 2001, por sua vez, que tem como principal objetivo determinar normas que vão do interesse social ao interesse público, trazendo diretrizes para o planejamento da cidade, trazendo consigo uma nova modalidade de usucapião, a coletiva, que visa proteger o direito fundamental social do indivíduo de baixa renda, em especial o direito de moradia.

Nesse sentido, a usucapião coletiva, um instituto que tem como principal objetivo a regularização das áreas que foram ocupadas pela população de baixa renda, é ligada especificamente com a função social da propriedade, ocasionando um maior aproveitamento da propriedade urbana.

A pesquisa abordará a controvérsia entre a lei civil e o Estatuto da Cidade por ocasião da chamada a usucapião coletiva, analisando quais os verdadeiros interesses de cada instituto que foram devidamente alterados. E, por fim, demonstrar-se-á quais os aspectos mais importantes e necessários para que se entenda o significado da usucapião coletiva a partir do Estatuto da Cidade.

2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade é direito público, com estrutura constitucionalmente prevista e consequentes relações civis decorrentes desse direito disciplinadas pelo Código Civil.

Nesse sentido, a propriedade privada é o mais completo dos direitos subjetivos, matriz dos direitos reais e núcleo do direito das coisas.

O Código Civil estabelece como objeto da propriedade coisa determinada e tangível, consubstanciada nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar.

A Constituição Federal, por sua vez, traduz a propriedade em termos mais amplos, descrevendo-a como qualquer bem aferível patrimonialmente.

Do conceito menor do Código Civil, referente a bens corpóreos, restou à legislação ordinária a previsão da propriedade de bens incorpóreos, através das Leis n. 9.279/96 (Marcas e Patentes), n. 9.609/98 (Programas de Computador) e n. 9.610/98 (Direitos Autorais).

A propriedade é composta de quatro elementos que a compõe, a saber, usar, gozar, dispor e reivindicar, correlacionados como elementos internos ou econômicos (usar, gozar e dispor), elemento externo ou jurídico (reivindicar) e elemento funcional (função social).

O elemento funcional (função social) surgiu na França a partir do século XIX por ocasião da teoria do abuso de direito, impondo as primeiras restrições ao absolutismo do direito de propriedade.

Essa nova visão trouxe ao conteúdo do direito de propriedade três novos elementos, o bem comum, a participação e a solidariedade, e permitiu traduzir a propriedade como a própria função social, dando ao elemento funcional *status* de conteúdo e não somente mera descrição adjetiva. Essa vertente de pensamento seria adotada posteriormente pela Constituição alemã de Weimar.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, prevê a função social da propriedade no artigo 5º, inciso XXIII impondo, implicitamente, duas funções principais: a função limitadora através da qual a propriedade não pode ser exercida com abuso de direito, e a função impulsionadora que impõe condutas no sentido de utilização sempre positiva da propriedade. Nesse sentido, o direito de propriedade deverá atender a sua função social, remetendo à ideia de que a propriedade prevista no texto constitucional não é absoluta, mas sim, com uma função de relevância social.

Assim, reforça-se a ausência de uma concepção absoluta e romanística por ocasião da necessidade de função social.

Em uma leitura conjugada entre propriedade e função social, implicitamente impõe-se uma condenação à concepção absolutista, segundo a qual os direitos de usar e gozar se referem exclusivamente a propósitos individuais. Por conseguinte, os interesses da sociedade se sobrepujam às vontades individualizantes.³

Essa função social faz parte da estrutura do direito fundamental de propriedade, razão pela qual, esse direito só é assegurado quando cumpre a sua função social. Entrementes, há divergência

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva. 1990. v. 1, p. 46.

quanto a isso, uma vez que parte da doutrina acredita na plenitude do direito à propriedade ainda que sem observação da função social (embora a proteção a tal direito, neste caso, possua status menor).

Reconhecendo a função social da propriedade, evidente que o texto constitucional não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso desta seja condicionada ao bem estar geral, em uma clara referência à concepção tomista, segundo a qual, o proprietário é um procurador da comunidade para gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertencentes a um só.⁴

A função social da propriedade não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que é imposta pela sociedade.

A função social da propriedade se altera com as transformações na relação de produção. E, toda vez, nesse cenário evolutivo, observa-se também a mutação do conceito de propriedade, especialmente quando reputado princípio da ordem econômica, ou seja, como um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III).

É nítido, dessa forma, que o texto constitucional não está simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas também se refere a princípio da ordem econômica. Nesse sentido, limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário e interferindo no exercício do direito.

É certo que o direito à coisa se manifesta concretamente no poder de usá-la e usufruí-la. Esse poder de domínio importa também na observação dos demais sujeitos que se traduz na necessidade de cuidá-la a fim de que não perca sua capacidade produtiva e que produza frutos em benefício do titular e, indiretamente, para satisfação das necessidades dos demais sujeitos da comunidade.

Insta consignar que o direito de propriedade (dos meios de produção especialmente) não pode mais ser tido como um direito individual, apenas. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica a sua natureza, pelo que, deveria ser prevista apenas como instituição do direito econômico.

A função social da propriedade é um princípio jurídico que se relaciona com o uso da propriedade, alterando alguns aspectos pela sua utilização, tendo como característica o servir ao bem da coletividade com interesses públicos.

⁴ FERREIRA FILHO. *Ibid.* p. 46.

A partir do aspecto social previsto no texto constitucional, que é dar a propriedade a sua função social devida, o Estatuto da Cidade e o Código Civil conferiram à usucapião um enfoque mais diligente e comprometido com os tempos atuais de exploração imobiliária.

3. A USUCAPIÃO

A propriedade embora seja perpétua, não pode conservar este caráter senão enquanto o proprietário manifestar sua intenção de manter o seu domínio, exercendo uma permanente atividade sobre a coisa possuída; a sua inação perante a usurpação feita por outrem, durante dez, vinte, trinta anos, constitui uma aparente e tácita renúncia de seu direito.⁵

Ao se tratar da usucapião “o legislador permite que uma determinada situação de fato, que, sem molestada, se alongou por um certo intervalo de tempo previsto em lei, se transforme em uma situação jurídica, atribuindo-se assim juridicidade a situações fáticas que amadurecem com o tempo”.⁶

A usucapião, assim, é uma forma originária de aquisição da propriedade, decorrente de uma posse (posse *ad usucapionem*) prolongada e qualificada. Ocorre através da chamada prescrição aquisitiva (artigo 1.244, Código Civil).

A posse *ad usucapionem* se perfaz através de posse mansa e pacífica (sem perturbação), com *animus domini*, justa (sem vícios objetivos), com justo título e boa-fé (no caso da modalidade ordinária).

Não há de se duvidar que a usucapião é concedida entre os modos originários de aquisição, pelo fato de não derivar de ato entre o proprietário e o usucapiente, pois o domínio passa a existir sem a relação da causalidade com a situação anterior, tornando isso claramente uma aquisição originária de propriedade.

O usucapiente deu a propriedade o exercício da função social. Assim, a posse e o tempo concretizam uma situação fática que se estabelece independentemente do querer ou não querer do real proprietário.

A causa fática traduz-se pela inércia do antigo possuidor usucapiente. Não há liame, por menos que seja, entre a posse reconhecida *ex novo* e o direito do antigo titular. O que basta para a configuração é a análise da posse atual. Perfeita esta, constituído está a usucapião, na realidade de fato.

⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2006, v. V, p. 54.

⁶ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito civil brasileiro*. São Paulo. Saraiva, 21.ed., 2006, p.160.

Assim, não havendo necessidade de se examinarem os títulos precedentes, pois sucumbidos estariam diante da posse mansa e pacífica, de modo ininterrupto, pelo lapso legalmente previsto, tem-se, portanto, uma situação de aquisição originária.⁷

Noutro passo, é expressivo o número de autores que também denominam essa forma de aquisição como prescrição aquisitiva, “(...) uma vez que entendem ser a prescrição um meio não só de extinguir as ações relativas aos direitos, mas também de os adquirir”.⁸

Nesse sentido, o que surge de fato é uma aquisição direta, em que o adquirente faz como seu, o bem usucapido, onde aquele que adquire pela usucapião, tem a posse através de um fato próprio, e sempre contra alguém. ,

Nesse sentido:

(...) no usucapião, o fato principal é a posse, suficiente para originariamente se adquirir; não para se adquirir de alguém. É bem possível que o novo direito se tenha começado a formar, antes que o velho se extinguisse. Chega o momento em que esse não pode mais subsistir, suplantado por aquele. Dá-se, então, impossibilidade de coexistência, e não sucessão, ou nascer um do outro. Nenhuma relação, tampouco, entre o pendente do direito de propriedade e o usucapiente.⁹

Diante disso, o Código Civil brasileiro observou com mais seriedade e diretiva a sinalização para a utilização social da propriedade em relação ao Código anterior de 1916.

O novel Código trouxe novas espécies de usucapião, reduziu os prazos para a aquisição da propriedade, mostrando que o exercício da propriedade deve ter como alusão, os direitos de terceira geração, como por exemplo, a preservação do meio ambiente, a do patrimônio histórico e cultural, dentre outros.

Introduziu-se, importante anotar, com a insipiência do Estatuto da Cidade, a usucapião coletiva, tendo como principal objetivo à regularização de áreas urbanas ocupadas desordenadamente pela população de baixa renda, atribuindo a roupagem devida à função social da propriedade exarada pelo texto constitucional de 1988.

Assim, a usucapião, de contornos tradicionais, do Código Civil antigo, comprometida com as púrpuras romanas, padeceu com as transformações do último século¹⁰, mas a partir do Código Civil novo ganhou espaço mais determinante na comunidade jurídica.

⁷ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 1992, v.1, p.161.

⁸ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1986. v. 1. 26. ed, p. 287.

⁹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro, 1971, 4. ed. p. 117.

¹⁰ RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Revisão Judicial dos Contratos: autonomia da vontade e teoria da imprevisão*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 22-23.

Tais mudanças, no entanto, refletem uma nova concepção nas relações humanas, com um teor menos liberal, observando-se, uma contrariedade à individualidade imposta pela legislação anterior e destacando a função de cunho social imposta pela propriedade.

Diante isso, evidencia-se uma análise especial do conteúdo dos §§4º e 5º do artigo 1.228 da nova legislação civil, na qual é percebida a preocupação do legislador pelo caráter social da propriedade.

Nesse sentido, vê-se a preocupação do legislador em abordar de forma objetiva e sucinta os direitos da propriedade, resguardando nitidamente o direito correspondente do proprietário.

Não há dúvidas quanto à legitimidade das alterações contidas no aludido artigo, que viabiliza ao proprietário privilégios caso deseje formular essa modalidade de desapropriação do imóvel, em que o motivo para tal pretensão é no âmbito social, garantindo assim o seu real direito na posse do bem em questão.

No ordenamento brasileiro há diversas formas de usucapião, como a usucapião extraordinária que é regulamentada no artigo 1238 do novo Código Civil e tem como requisitos a posse contínua por quinze a dez anos se o possuinte tiver estabelecido no imóvel uma residência para a sua morada ou que nele tenha realizado obras e serviços de cunho produtivos, exteriorizando-se a posse contínua, mansa e pacífica, com dispensa do justo título e a boa-fé.

A usucapião ordinária é definida pelo artigo 1242 do novo Código Civil tendo como requisitos a posse de dez anos com o *animus domini*, de forma contínua mansa e pacífica, com previsão do justo título e a boa-fé. O prazo será de cinco anos, se o imóvel foi obtido onerosamente.

Já a usucapião especial rural, *pro labore* ocorreu a partir da Constituição Federal de 1934, conservada até os dias de hoje, tendo seus requisitos principais regidos pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64) e também pela Lei 6969/1981 que regulamentou particularmente a usucapião especial relacionada a imóveis rurais, sendo que o artigo 191 da Constituição Federal de 1988 aumentou de vinte e cinco para cinquenta hectares a área rural para que ocorra a usucapião, com impedimento do instituto sobre os imóveis considerados públicos.¹¹

A usucapião especial urbana é uma inovação da Constituição Federal, regida pelo artigo 183, que dispõe sobre as áreas urbanas com até duzentos e cinquenta metros e que não necessita de justo título e boa-fé. O possuidor neste caso poderá requerer a usucapião somente uma vez, e desde que não se trate de imóvel público.

¹¹ CABRAL, A. L. C. O usucapião especial de imóvel urbano coletivo – uma demonstração de maturidade democrática. *Prim Facie*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 121–142, 2010.

Por fim, criou-se na nova lei civil instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 20257/2001) a modalidade de usucapião coletiva aplicada aos imóveis urbanos, instituto mais próximo à desapropriação, aplicado somente em áreas com mais de duzentos e cinquenta metros, considerando a boa-fé da ocupação por mais de cinco anos.

4. IMPACTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA USUCAPIÃO

A primeira alteração que observada no Código Civil de 2002 é a nomenclatura da usucapião.

A expressão usucapião deriva do latim *usucapio*, de *usucapere*, ou seja, tomar (*capere*) ou adquirir algo pelo uso. Pode ser usada no gênero masculino, como o faz o Código Civil de 1916, ou no gênero feminino que é fiel a origem latina do termo como no *Codex* de 2002, sendo autorizadas as duas formas no vernáculo.

As espécies de usucapião são diferenciadas pelas características da posse e pelo tempo transcorrido.

No mesmo sentido, o Código Civil atual reproduziu as considerações feitas pelo texto constitucional de 1988, suprimindo alguns aspectos, trazendo modificações a respeito dos prazos e requisitos e inovando também na criação de nova espécie de usucapião.

Conforme leitura do artigo 1240 do atual Código Civil, que reproduz o artigo 183, texto constitucional, reafirma-se a usucapião urbana.

Com significativa mudança no tempo percorrido para a aquisição por meio da usucapião e também no que se refere ao uso social da propriedade, ocorreram, ainda, mudanças relacionadas aos prazos, que observar a existência ou não do título e a destinação do imóvel.

Quanto às mudanças relacionadas à usucapião extraordinária, houve uma diminuição do prazo de vinte para quinze anos, não sendo necessário o justo título e a boa-fé, podendo, ainda, ser o prazo ser reduzido para dez anos, se realizada obras ou serviços de cunho produtivo pelo possuidor, ou ainda, que o possuidor tenha o imóvel para sua morada no período da posse.

Em relação à usucapião ordinária, com justo título, não ocorreram mudanças relacionadas ao prazo, mas este poderá ser reduzido se ocorrer o cancelamento do registro, aquisição onerosa, investimento de interesse social/econômico ou tenha sido utilizado o imóvel pelo possuidor para a sua moradia, hipóteses em que o prazo será reduzido para cinco anos.

Junto a essas modalidades tradicionais de usucapião o Código Civil, a exemplo do texto constitucional, prevê as modalidades especiais da usucapião urbana para as áreas de até duzentos e cinquenta metros, onde o imóvel é usado apenas para a moradia (com prazo de cinco anos) e a usucapião rural, destinada a imóveis de até cinquenta hectares, com os mesmos prazos da usucapião urbana, com as especificidades de área produtiva e moradia.

Nesse sentido

(...) cremos ser possível afirmar que os direitos fundamentais sociais, mais do que nunca, não constituem mero capricho, privilégio ou liberalidade, mas sim, premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa, em todas as suas manifestações. A eficácia (jurídica e social) do direito à moradia e dos direitos fundamentais sociais deverá, portanto, ser objeto de permanente e responsável otimização pelo Estado e pela sociedade, na medida em que levar a sério os direitos (e princípios) fundamentais correspondentes, em última análise, a ter como objetivo a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, a mais sublime expressão da ideia de justiça.¹²

Assim, se faz presente a nova modalidade de usucapião, chamada de usucapião coletiva, introduzida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) que cobre áreas urbanas e particulares com mais de duzentos e cinquenta metros, ocupadas pela população de baixa renda, sem a distinção dos terrenos ocupados, atendendo a pressão social das ocupações da população para possibilitar que a coletividade regularize suas áreas e diminua o custo de uma ação individual de usucapião.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001, que tem como principal objetivo estabelecer normas de interesse público e social regulamenta o uso da propriedade, buscando diretrizes gerais relacionadas à política urbana, e também fixa os objetivos e princípios sob o aspecto urbano previstos nos artigos 182 e 183 do texto constitucional.

Com referência ao parcelamento do solo, o Estatuto da Cidade estabelece algumas diretrizes gerais. Como exemplo: controle e uso do solo para evitar que ocorra o parcelamento do solo de forma excessiva e inadequada para a infraestrutura do meio; distribuição da população e as atividades econômicas de cada município para evitar que ocorra um elevado crescimento urbano que ocasione transtornos para o meio ambiente; simplificação da legislação brasileira sob o âmbito do parcelamento do solo para diminuir os custos e a procura demasiada pelos lotes habitacionais.

O Estatuto da Cidade estabelece também instrumentos de utilização para implementação dos objetivos da lei, contendo planos nacionais regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimentos econômico e social; planejamento das determinadas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; auxílio no planejamento municipal, especialmente o plano diretor; disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; institutos tributários e também financeiros e por fim os institutos jurídicos e políticos.

Assim

O Estatuto da Cidade é o suporte jurídico dos Municípios que se propõem a enfrentar os problemas das cidades, pois ele consolidou as competências dos Municípios outorgadas pela

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia*. Arquivos de Direitos Humanos, v. 4, 2002. p.191

Constituição Federal, além de ampliá-las. Será necessário, para que os Municípios alcancem as metas almejadas, de um planejamento de sua atuação, o que será feito através do plano diretor. E ainda, fundamental a reformulação de suas legislações, a fim de atender a ordem criada na Magna Carta e no Estatuto, juntamente com a democratização das tomadas das decisões.¹³

As diretrizes ocasionadas pelo Estatuto da Cidade proporcionam a população, um acesso maior na administração municipal, tomando grandes decisões e também que ocorra a execução de seus determinados interesses. Nesse sentido, a referida Autora direciona na mesma ideia:

(...) o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade.¹⁴

Na realidade urbana brasileira, nota-se que as habitações são marcadas por vezes por falta de: titularidade, serviços de saneamento, desconceituando a qualidade de vida urbana.

Em outro giro, trata-se no texto constitucional de 1988 o capítulo específico relacionado à política urbana, trazendo funções que devem ser seguidas: o Estatuto da Cidade traz as mesmas funcionalidades que é imposta na Constituição, sendo a base legal do governo para cada determinada localidade.

Para que ocorram essas diretrizes, a Lei 10257/01 utiliza-se de determinados instrumentos que servirão de apoio para o funcionamento de cada município. Não se esquecendo que a previsão é da gestão democrática ocorrerá por meio de conselhos da política urbana, iniciada pela população, com a realização de debates, audiências como também as consultas públicas trazendo implementações para os planos diretores.

O Plano Diretor que é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, fazendo referência para que seja cumprida a função social da propriedade, previsto no artigo 182, § 1º e 2º da Constituição Federal, passa a ser exigido nas cidades turísticas e também por atividades com fim ambiental.¹⁵

Dentre outras diretrizes fundamentais, há a criação da usucapião especial, tendo como principal iniciativa, a criação e a possibilidade da usucapião coletiva, facilitando as regularizações das áreas urbanas de difícil distinção. Com a criação do Estatuto da Cidade, não extinguirá de fato os

¹³ OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ BASSUL, José Roberto. *O Estatuto da Cidade*. Imprensa: Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

problemas da vida urbana, mas é de considerável importância que tenha uma lei que fundamente esses determinados problemas, junto com os gestores municipais poderá haver condutas que interfiram na vida social de cada um, trazendo benefícios para o cidadão, dando o justo direito de ter uma vida social digna.¹⁶

5. USUCAPIÃO COLETIVA URBANA: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ESTATUTO DA CIDADE

A usucapião coletiva urbana foi constituída em conformidade com a garantia fundamental da função social da propriedade e tendo o principal objetivo a promoção da regularização das áreas ocupadas irregularmente pela população de baixa renda, podendo ser classificada também como “usucapião favelada”, pois é um instituto que tem seu caráter especialmente ligado a função social da propriedade, pois de acordo com o Texto constitucional em seu artigo 5º, inciso XXII e XXIII, o indivíduo tem o direito à propriedade garantido e o mesmo atenderá a sua função social.

Certo é leitura da função social da propriedade em territórios como favelas ou comunidades se tornam um desafio aos juristas como meio de se garantir a dignidade da pessoa humana. Debates acirrados nessa seara são travados. A mesma remete aos anseios sociais, seja no âmbito rural, nas cidades, e como consequência a evasiva população, nas favelas, onde a população é desprovida de seu direito fundamental que é o da propriedade.

Diante ao exposto, veio a perspicácia da legislação brasileira, no desenvolvimento da criação de uma lei, o chamado Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001 que tem como foco a regulamentação dos problemas relacionado ao desenvolvimento urbano, mais precisamente proteger o direito fundamental da moradia.

Essa determinada lei regrou a usucapião especial urbana coletiva, amparado pelas desigualdades constituídas no país, “seu cunho é eminentemente social, pois visa, liminarmente, o melhor aproveitamento da propriedade urbana, com os mesmos propósitos programáticos do mais recente Código Civil.”¹⁷

Desse modo, a usucapião coletiva é apenas restrita as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados que são ocupadas pela população de baixa renda que tem a referida área destinada a sua moradia no prazo de cinco anos, ininterruptamente sem a oposição, e que não há possibilidade de identificação dos terrenos que foram ocupados por cada um, mas com um, porém, estes não serem proprietários de outro imóvel rural ou urbano.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v.5.

Os requisitos da usucapião coletiva são: área urbana maior que duzentos e cinquenta metros quadrados; local utilizado por população de baixa renda como sua moradia; ocupação por cinco anos ininterruptos e sem oposição de terceiros; impossibilidade de individualização dos lotes ocupados por cada possuidor; e possuidores não podem ser proprietários de nenhum outro imóvel rural ou urbano.

A verificação dos requisitos será da seguinte forma, o tamanho da área, o tempo de ocupação, a sua continuidade, a ausência de outra moradia e a falta de individualização dos lotes, serão utilizados do critério subjetivo, a qual será determinado de acordo com o caso concreto de cada situação, tendo que ser um pouco incerto, pois determinadas situações nunca poderão ser objeto da ação de usucapião.

Conforme roga o artigo 12 do Estatuto da Cidade, as pessoas que são legitimadas para proceder a ação de usucapião coletiva, é aquele possuidor da área que é pretendida. Importante ressaltar, que cada possuidor pode agir sozinho, pois na usucapião coletiva, há um litisconsórcio facultativo, que depende exclusivamente da vontade de quem propôs a referida ação, e poderá ser simples também, devido ao fato de alguém não preencher os devidos requisitos, a ação poderá ser reconhecida improcedente somente para essa determinada pessoa, e não para os demais autores que preencheram os requisitos legais.

Mesmo que uma pessoa apenas aprecie a ação, o mesmo deverá informar na petição inicial, que são os demais possuidores da propriedade, e sempre será proposta face ao proprietário da área que será objeto de usucapião e dos terrenos que estão ao redor, igualmente como é feita na ação de usucapião individual.

É importante salientar que a análise desse aludido artigo remete a ideia de que a argumentação fundamental do referido estatuto é a da colocação do indivíduo que está nas condições urbanas, em que vive com os interesses relacionados na esfera familiar, verificando também que há uma nova fase do Direito Privado brasileiro, a qual este deve deixar de ser o direito de quem já tem bens para passar a ser o direito de quem pretende adquiri-los, preocupando-se com quem não possui moradia, em detrimento de quem já a possui.

Complementando o entendimento supra exposto, o professor Vladimir da Rocha França, em seu artigo Perfil constitucional da função social da propriedade, demonstra que se deve reconhecer a função social da propriedade, concretizando o bem-estar social exigido pela Constituição Federal:

Nós defendemos a existência da propriedade privada, pois acreditamos na livre iniciativa. Mas o direito de propriedade não pode servir como um instrumento de marginalização da esmagadora maioria do povo brasileiro. A atual sistemática da propriedade, embora a função social esteja prevista expressamente na Carta Magna como elemento fundamental da propriedade e da ordem econômica, induz necessariamente a instabilidade institucional e social brasileira, ameaçando não só a subsistência dos trabalhadores excluídos da sociedade, mas também, da própria propriedade privada. Não é preciso suprimi-la, pois ainda constitui o melhor instrumento para a produção de riqueza: faz-se indispensável à sociedade brasileira

reconhecer a função social da propriedade como um princípio essencial à própria existência da propriedade, bem como da Ordem Econômica, em outras palavras, concretizar o bem-estar social exigido pela Constituição Federal para preservar sua própria estabilidade. A função social da propriedade não constitui sacrifício à propriedade privada, mas sim a garantia mais sólida de sua manutenção pacífica.¹⁸

Com esta determinada forma de usucapião a legislação busca a aplicação da função social da propriedade, tendo como característica fundamental, a regularização das áreas ocupadas ilegalmente pela população de baixa renda. Diante disso:

Não há, porém, como estudar a nova figura da usucapião coletiva criada pelo Estatuto da Cidade pela lente individualista e liberal do velho direito civil, porque o seu propósito não é apenas o de criar um novo modo de aquisição da propriedade imóvel, mas, sobretudo, o de ordenar a propriedade urbana, funcionalizando-a pela observância de princípios urbanísticos voltados ao bem-estar da pessoa e da comunidade.

Toda a interpretação dos arts. 10 a 14 do Estatuto da Cidade, portanto, deve ser voltada a examinar a usucapião como mecanismo de regulamentação fundiária e, sobretudo, de reorganização urbanística. O intérprete deve fazer um permanente exercício para liberar-se dos dogmas tradicionais do direito privado e analisar o instituto com os olhos voltados para o direito civil, iluminado pelos princípios constitucionais e do direito público.¹⁹

Anteriormente à criação dessa modalidade de usucapião, a transferência da aquisição da propriedade dessas áreas era mais dificultosa, seja por entendimento do Poder Judiciário de que não cabia o litisconsórcio para requisição da usucapião, seja pela impossibilidade de registro no Cartório de Registro de Imóveis, pois não havia forma de fazê-lo devido ao sistema registral brasileiro exigir suas confrontações exatas, sendo que não é possível nessas áreas ocupadas.

Como já foi dito anteriormente, essa forma de usucapião é destinada especialmente às populações de baixa renda, mais precisamente de favelas/comunidades, pois nesse local, há um crescimento de modo desordenado das cidades, pois suas construções são feitas de modo que supram a sua necessidade e com isso não há qualquer forma de regulamentação do meio urbanístico da referida cidade.

Contudo, as pessoas que ali habitam têm o pleno direito de se manter naqueles determinados imóveis, mesmo não sendo correto e devido. Destarte, o Estatuto da Cidade, com a criação dessa nova modalidade de usucapião, os moradores terão a possibilidade de terem regularizado as suas situações do imóvel, sem ter o perigo iminente de serem a qualquer momento, despejados.

Portanto, essa modalidade de usucapião, a usucapião coletiva, é um dos mais importantes institutos já criados pelo legislador, no sentido de regularizar essas determinadas ocupações

¹⁸ FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social da propriedade*. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 141, p. 9-21, jan./mar. 1999.

¹⁹ LOURENÇO, Francisco. "Usucapião coletivo e habitação popular". In: *Direito à Moradia e segurança na posse no estatuto da cidade: instrumentos e processos de gestão*. Betânia de Moraes Alfonsin, Edésio Fernandes. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

irregulares em áreas urbanas, exercendo função de grande cunho social, fazendo com que o proprietário não ocupe mais uma área ilegal, tornando-o legítimo de seu direito, que é o de proprietário, trazendo tranquilidade e melhoria em suas residências.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propagações ocasionadas pelas ocupações irregulares são evidentes e os aumentos dos loteamentos formados desenfreadamente, como também a burocracia registral, colaborou para que o legislador não fechasse os olhos para tamanha necessidade da mudança do instituto da usucapião, alterando as normas para a regularização do país, com isso foi promulgada a Lei nº 10257 e posteriormente em janeiro de 2002, entrou em vigor as alterações no Código Civil, fundamentalmente referente a usucapião.

As mudanças ocasionadas pelas alterações do Código Civil são evidentes, porém, no que se refere a usucapião essas mudanças representam um avanço social que a população aguarda há tempos, ampliando possibilidade e reduz prazos com a dispensa o requisito de boa-fé.

Não há de se falar em controvérsia relacionado ao Estatuto da Cidade e a usucapião coletiva com o Código civil, pois o código foi promulgado após a data da publicação da Lei nº 10.257, e com essas alterações trouxe avanços e novidades ocasionadas pela usucapião.

Mas há algumas particularidades impostas por cada instrumento normativo, sendo que a usucapião que é referida no Estatuto da Cidade, tem apenas por objeto as áreas localizadas no perímetro urbano e com a área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, já a usucapião coletiva do Código Civil abrange tanto os terrenos considerados urbanos, como também os rurais e com a qualificação de ser uma extensa área.

O Estatuto da Cidade é considerada Lei Especial, portanto de acordo com o princípio da especialidade, os dispositivos que contem a Lei 10257/01, seriam aplicados ao código civil, naquilo que é cabível, pois trata de uma lei especial, conforme demonstra a súmula 237 do Superior Tribunal.

O Código Civil e o Estatuto da Cidade pretendem juntos reduzir os prazos e aumentar os requisitos para que haja a aquisição prescricional e criação de modalidades de usucapião, com isso tornam-se instrumentos para a regularização em nosso país.

O Estatuto da Cidade viabilizou instrumento de fortalecimento do direito humano a moradia, trazendo possibilidades mediante a usucapião, as modalidades individual e coletiva, tornando evidente a cidadania ocasionada pelo direito adquirido, que é o da habitação.

A usucapião coletiva veio ocupar o espaço aberto pelo sistema jurídico brasileiro, o qual era quase impossível a aplicação do direito ocasionado pelo artigo 183 do Texto constitucional, para as entidades habitacionais formadas irregularmente e nas favelas, pela falta de certeza nos bens matérias

ocupadas, auxilia também para fins no Cartório de Registro de Imóveis das áreas que foram ocupadas irregularmente, para que ocorra o direito de propriedade.

Esse determinado instrumento jurídico é o único capaz de atribuir a população o seu direito fundamental de moradia e a utilização do solo, tornando assim um instrumento efetivo de transformação da função social da propriedade ocupada pela sociedade.

Enfim, com a utilização da usucapião coletiva e o Estatuto da Cidade, há uma busca constante pelo meio da legislação em trazer o bem estar da moradia, tornando evidente o direito fundamental que é propriedade, fazendo com que a população não se sinta mais excluído da sociedade, trazendo novas perspectivas de vida, fortalecendo também outros processos como a busca no mercado de trabalho, a sua legítima posse do imóvel, a impossibilidade do despejo, logo, assegura os direitos de cidadão, criando uma cidade e uma sociedade com mais justiça e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- BARRUFFINI, José Calos Tosetti. **Usucapião Constitucional Urbano e Rural**. São Paulo: Editora Atlas, 1998.
- BASSUL, José Roberto. **O Estatuto da Cidade**. Imprensa: Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- CABRAL, A. L. C. O usucapião especial de imóvel urbano coletivo – uma demonstração de maturidade democrática. **Prim Facie**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 121–142, 2010.
- CAMPOS, Antonio Macedo. **Teoria e Prática do Usucapião**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 141, p. 9-21, jan./mar. 1999.
- GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. Vol. V. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GUIMARÃES, Jackson Rocha. O novo Código Civil e o Direito das Coisas. **Revista dos Tribunais** nº 798 – abril de 2002.
- LOURENÇO, Francisco. Usucapião coletivo e habitação popular. In: **Direito à Moradia e segurança na posse no estatuto da cidade: instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. 4.ed. Rio de Janeiro: RT, 1971.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. 26. ed. v.1 . São Paulo: Saraiva, 1986.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Usucapião**. 5.ed. São Paulo: Aide, 1986.
- OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Ed. Sergio A. Fabris, 2002.
- PACHECO, José Ernani de Carvalho. **Usucapião**. 10. ed. Curitiba: Juruá, 1998.
- RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1992.
- SALLES, José Carlos de Moraes Salles. **Usucapião de Bens Imóveis e Móveis**. 4.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição**: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. V.4. Arquivos de Direitos Humanos, 2002

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 4. ed. v. 5, São Paulo: Atlas, 2004.