

O ALCANCE PRÁTICO DO USUCAPIÃO COLETIVO¹

THE PRACTICAL SCOPE OF ADVERSE POSSESSION OF COLLECTIVE URBAN PROPERTY

CÉSAR FIUZA

Doutor em Direito pela UFMG. Advogado e Consultor Jurídico. Professor de Direito Civil na PUCMG e na UFMG. Professor Titular na Universidade FUMEC. Professor Colaborador na UNIPAC.

GUILHERME ABREU LIMA DE OLIVEIRA

Mestre em Direito Privado pela Universidade FUMEC/MG. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito Milton Campos/MG. Advogado-Supervisor do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade FUMEC/MG.

RESUMO

O Estatuto da Cidade dispõe de inúmeros instrumentos destinados ao cumprimento das diretrizes da política urbana, capazes de contribuir para a maximização da função social da cidade. Entre os instrumentos jurídicos se encontra o usucapião especial de imóvel urbano coletivo, instituto de grande importância na tutela do direito a cidades sustentáveis e regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Devido à própria natureza e à complexidade do instituto, surgem incertezas quanto ao seu alcance, sendo difícil vislumbrar na prática sua aplicação efetiva, com posterior declaração da propriedade em favor dos destinatários da norma, o que requer uma análise dos pontos duvidosos acerca do usucapião coletivo, em especial sua finalidade, objeto e obstáculos que podem surgir na prática.

PALAVRAS-CHAVE: Usucapião; Coletivo; Estatuto, Cidade; Direito; Urbanístico.

¹ O presente trabalho contou com a colaboração fundamental do bolsista de iniciação científica do Curso de Direito da Universidade FUMEC, Gabriel Abreu de Brito, que elaborou o texto básico.

ABSTRACT

The Estatuto da Cidade (City Statute) provides numerous tools designed to comply with the guidelines of urban policy and to contribute to the maximization of the social function of the city. Among the legal instruments is the adverse possession of collective urban property, institute of great importance in the protection of the right to sustainable cities and regularization of areas occupied by low-income population. Due to the nature and complexity of the institute, uncertainties arise as to their scope, in practice it is difficult to envision their effective application, with subsequent return of the property in favor of the addressees of the provision, which requires an analysis of doubtful points about collective prescription in particular its purpose, object and obstacles that can arise in practice.

KEY-WORDS: Adverse possession; Collective; Statute, City; Law; Urban.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República reserva em seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) um capítulo específico para a política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade, bem como garantir o bem-estar de seus habitantes. Para estabelecer as diretrizes gerais dessa política urbana, surge o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que as elenca em seu art. 2º. Dentre as diretrizes, destaca-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, porquanto compreende o direito à *terra urbana* e à *moradia* etc. Vê-se, portanto, que concretizar o direito a cidades sustentáveis é materializar Direitos e Garantias Fundamentais e, por efeito, alcançar, no contexto urbano, o fundamento republicano da dignidade da pessoa humana.

Mais adiante, no art. 4º, o Estatuto da Cidade apresenta os instrumentos de política urbana, ou seja, os recursos capazes de cumprir as diretrizes estabelecidas e contribuir para a maximização da função social da cidade. Entre os instrumentos, encontra-se o usucapião especial de imóvel urbano, espécie que apresenta duas modalidades, quais sejam, a individual (art. 9º) e a coletiva (art. 10).

Em pouco mais de uma década de vigência do Estatuto da Cidade, o usucapião coletivo foi objeto de razoável estudo, pelo menos em termos quantitativos, a maioria realizada em período próximo à promulgação da Lei Urbanista, no intuito de traçar o perfil de

uma novidade que surgia. A falta de casos concretos sempre foi um incômodo. Afirmava-se, e ainda hoje se afirma, que, na prática, os tribunais indicarão as melhores soluções, seguindo o desiderato da lei.²

Ocorre que a jurisprudência continua escassa, pois a modalidade de usucapião em foco não tem aplicação corrente como em outras espécies. Cabe destacar que, ao disciplinar o usucapião coletivo, a Lei nº 10.257/01 é imprecisa, omissa e cria situações jurídicas que, a um primeiro olhar, são, no mínimo, inconvenientes. Devido à própria natureza e complexidade do instituto, surgem incertezas quanto ao seu alcance, sendo difícil vislumbrar, na prática, sua aplicação efetiva.

Diante disso busca-se, a seguir, analisar o fim a que se destina o usucapião coletivo, seu objeto e os obstáculos que podem surgir na prática, bem como o papel do Poder Público no curso e após a ação judicial.

2. CONCEITO E FINALIDADE DO USUCAPIÃO COLETIVO

Usucapião quer dizer “aquisição pelo uso”. Em latim, *usucapio* é palavra composta, em que *usu* significa literalmente “pelo uso”, e *capio* significa captura, tomada, ou, em tradução mais livre, aquisição.

Dessa forma, pelo usucapião alguém adquire a propriedade de bem móvel ou imóvel em razão do uso prolongado, observados alguns requisitos. Na legislação pátria, existem diferentes espécies de usucapião, cada um voltado para uma destinação específica.

A finalidade do usucapião especial urbano coletivo está disposta no próprio Estatuto da Cidade, em seu Capítulo I, das “Diretrizes Gerais”. O art. 4º do Estatuto determina os instrumentos de política urbana, estando o usucapião especial urbano³ no inciso V, alínea j. Trata-se dos instrumentos criados pelo legislador para executar as diretrizes da política urbana, que por sua vez estão elencadas no art. 2º.

Dentre as diretrizes, correspondem ao usucapião coletivo os incisos I e XIV, que estabelecem, respectivamente, o direito a cidades sustentáveis (abarcando direitos como a

² VENOSA. *Usucapião coletivo no novo código civil, passim*.

³ Na lei é utilizada a expressão “usucapião especial urbano” de forma genérica, a fim de englobar tanto a modalidade individual quanto a coletiva.

moradia, direito à terra urbana, entre outros) e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A regularização fundiária, segundo José dos Santos Carvalho Filho:

“consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas”.⁴

As meras situações de fato a que se refere o autor representam uma indefinição quanto ao domínio de imóveis ocupados, dando lugar à insegurança que atinge terceiros e principalmente o possuidor, que se encontra em posição de vulnerabilidade e incerteza no que toca ao seu direito de moradia. Nesse sentido, segundo o mesmo autor “o usucapião serve exatamente para eliminá-la, proporcionando grau de desejável certeza ao sistema da propriedade urbana”.⁵ Este, aliás, um dos fundamentos (objetivo) do usucapião, conferir certeza a situações de domínio incerto: *ne in incerto rerum dominium esse debet*.

Já a urbanização é o conjunto de medidas de competência do Poder Público Municipal (arts. 23, IX; 30, VIII da Constituição) pelas quais equipam-se determinada área com abastecimento d'água, energia elétrica, manejo das águas pluviais, pavimentação de vias, bem como a instalação de serviços que promovam a saúde, educação, segurança, lazer, coleta de resíduos etc. Também pode rearranjar ou corrigir a disposição de áreas e vias para fins diversos.

Portanto, o usucapião coletivo é o instrumento jurídico de política urbana que visa promover a regularização fundiária através do reconhecimento da propriedade imóvel em favor da população de baixa renda, com o devido registro, a fim também de possibilitar, quando for necessário, a urbanização da área usucapida. Percebe-se que há um interesse maior que transpõe o interesse individual do direito de propriedade, tendo em vista que se discute a disponibilização de utilidades, execução de serviços essenciais e alteração na estrutura física do local, ou seja, medidas cujo resultado reverte em benefício da população urbana.

Para que se possa falar em usucapião coletivo, os interessados devem se enquadrar no conceito de baixa renda e ocupar, para fins de moradia, área urbana acima de 250 m², sem que

⁴ CARVALHO FILHO. *Comentários ao estatuto da cidade*, p. 54

⁵ CARVALHO FILHO. *Comentários, cit.*, p. 125.

seja possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor, isto é, deve haver uma espécie de comosse *pro indiviso*. A ocupação deve perdurar por 5 anos e não pode ser interrompida ou sofrer oposição. Ademais, exige-se que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, seja urbano ou rural.

Declarado o usucapião por sentença, que servirá de título para o registro, será constituído condomínio entre os ocupantes e atribuídas frações ideais de terreno a cada um deles. O condomínio é, em regra, indivisível, podendo ser extinto excepcionalmente, caso ocorra deliberação favorável de dois terços ou mais dos condôminos e execução de urbanização da área usucapida.

3. OBJETO: ANÁLISE DAS SITUAÇÕES PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO

A Lei nº 10.257/2001, em seu art. 10, *caput*, não apresenta informações suficientes para que seja possível apontar com precisão a situação fática que se busca regularizar. A redação legal nos dá quatro indicativos: envolve (1) área urbana, (2) com mais de 250 m², (3) onde não seja possível identificar a faixa de terreno ocupada por cada possuidor e (4) ocupação por população de baixa renda.

Conjugando esses dados, visualizamos dois tipos de ocupação que, inicialmente, poderiam ser objeto do usucapião coletivo: as favelas e os cortiços. *Grosso modo*, cortiço é a edificação, normalmente com mais de um pavimento (andar), ocupada por uma pluralidade de pessoas, de forma desordenada, em que cada indivíduo ou família exerça sua posse sobre um cômodo, quarto ou unidade, antes abandonados. Por sua vez, favela é o conjunto de edificações irregulares, sob a forma de barracos ou pequenas construções de alvenaria, desprovidas de qualquer padrão. De acordo com pesquisa empreendida no foro de Belo Horizonte, os pedidos de usucapião coletivo vêm sendo formulados no sentido de adquirir o domínio sobre terrenos em *favelas*.

Primeiramente, o requisito de *área urbana* dispensa comentários, porquanto a existência das referidas formas de habitação pressupõe, em regra, área urbana. A metragem mínima exigida e a baixa condição socioeconômica dos possuidores também dispensam maiores considerações.

Na prática, é difícil sequer imaginar alguém que não seja de baixa renda habitar qualquer desses locais.

Interessa, no momento, a análise do requisito de impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor. Não há dúvidas quanto ao enquadramento dessa regra à situação dos cortiços, em que a impossibilidade de identificação de cada terreno se faz presente na medida em que todos os possuidores ocupam o mesmo edifício indistintamente. Trata-se de comosse em que o uso de um possuidor não exclui o outro e vice-versa.

Costuma ocorrer em edificações semiacabadas que, desertadas pelo incorporador responsável, acabam por ser objeto de ocupação por pessoas sem-teto.

Por outro lado, em aglomerados irregulares, como as favelas, é perfeitamente possível realizar a identificação dos terrenos ocupados, de vez que cada possuidor ocupa, individualmente ou com sua família, sua própria casa. Aqui a situação se assemelha ao instituto alemão da posse múltipla (BGB, § 865 Teilbesitz) em que sobre a mesma coisa haja vários possuidores, tendo, porém, cada um deles posse sobre parte diversa da coisa.⁶

Temos a ideia de que habitações como os cortiços não integrem mais a realidade urbana, isto é, estejam extintas. A ideia não é correta, porém. É válido cogitar acerca do paulatino desaparecimento dos cortiços no cenário urbano, mas não de sua extinção.⁷

O cerne da questão está no condomínio especial indivisível que será criado com eventual procedência da ação de usucapião coletivo. Primeiramente, a existência dessas habitações pressupõe prévia urbanização, isto é, a própria construção do edifício exige a urbanização do local, realização do devido parcelamento etc.

Poder-se-ia defender a inaplicabilidade do usucapião coletivo aos cortiços pelas razões a seguir expostas.

Duas interpretações surgem, quanto ao futuro desse tipo de ocupação. De um lado, a transmutação da comosse em condomínio acarretaria a perpetuidade deste, por ser impossível urbanizar área já urbanizada – lembrando que a urbanização é condição de

⁶ LOUREIRO. *Usucapião coletivo e habitação popular*, p. 161.

⁷ Pelo julgado a seguir, constata-se que a via do usucapião coletivo vem sendo utilizada para a regularização das habitações sob exame, embora sem sucesso. EMENTA – USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA – Indeferimento da inicial – [...] Trata-se, na verdade, de habitação coletiva (cortiços) que, pela sua natureza, não atende à finalidade desta modalidade de usucapião – Inteligência do art. 10 da Lei 10.257/2001 – Extinção corretamente decretada – Sentença mantida – Recurso improvido (TJSP – Apelação Cível 9090941 – 33.2006.8.26.0000 – 8ª Câmara de Direito Privado – Rel. Des. Salles Rossi – j. 19.10.2011).

extinção do condomínio, juntamente com a deliberação favorável dos condôminos. Por entendimento diverso, a prévia urbanização do local torna inexigível a norma do art. 10, § 4º, de modo que bastaria deliberação favorável por 2/3 ou mais dos condôminos para extinguir o condomínio.

Ocorre que a extinção da situação condominial terá como resultado a formação de vários títulos de propriedade em favor dos ex-condôminos. No entanto, a natureza da ocupação é incompatível com o regime de propriedade, que se fundamenta em sistema individualista e não comporta a ideia de “coisa comum”, enquanto aquela se caracteriza pelo uso conjunto e sem distinção entre os possuidores. Vale dizer que, no caso, a concessão de títulos de propriedade sobre frações de uma mesma unidade predial teria efeitos meramente formais, porque a lógica de um condomínio *pro indiviso*⁸ seria mantida, não obstante sua extinção. Materialmente, significaria ir de encontro com as diretrizes da política urbana.

Nesse sentido, Celso Augusto Coccaro Filho esclarece que:

“no caso das favelas, a regularização e o assentamento definitivo propiciam a urbanização e atendem aos escopos da política urbanística. No caso dos cortiços de uma só edificação ocupada por uma coletividade de pessoas tal não ocorreu; a concessão da propriedade de partes ideais de um prédio (cuja existência pressupõe prévia urbanização) implica retrocesso e não progresso urbanístico”.⁹

Sendo impossível ou, ao menos, inviável – por implicar retrocesso urbanístico – a concessão da propriedade sobre partes de um mesmo imóvel urbano, a ação de usucapião especial urbano coletivo transforma a composses exercida nos cortiços em situação curiosa de condomínio *pro indiviso* perpétuo, hipótese que deve ser objeto de uma interpretação conforme a finalidade da Lei nº 10.257/2001.

Já se demonstrou nesse trabalho o alto grau de importância do usucapião coletivo no contexto da política urbana, podendo-se afirmar que não se trata de mero instrumento para a obtenção de títulos dominiais, mas um meio de desenvolvimento da função social da cidade. Diante disso, a constituição de um condomínio inextinguível, nos moldes da ocupação em

⁸ Trata-se de uma classificação do condomínio quanto à forma. De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, “no condomínio *pro diviso*, apesar da comunhão de direito, há mera aparência de condomínio, porque cada condômino encontra-se localizado em parte certa e determinada da coisa, agindo como dono exclusivo da porção ocupada. No condomínio *pro indiviso*, não havendo a localização em partes certas e determinadas, a comunhão é de direito e de fato” (GONÇALVES. *Direito civil brasileiro*, v. 5, p. 383).

⁹ COCCARO FILHO. *Usucapião especial de imóvel urbano*: instrumento da política urbana, *passim*.

exame, não seria capaz de concretizar as diretrizes da política urbana, sequer o direito à moradia, porquanto moradia não se resume a simples habitação, mas habitação digna e condizente com os padrões da cidade. Não bastasse, há o risco de inobservância dos preceitos do art. 2º, VI, a, f, g do Estatuto, que buscam evitar a utilização inadequada de imóveis urbanos, deterioração de áreas urbanizadas e poluição e degradação ambiental. Pode-se dizer que não é esta a finalidade da lei, e que a solução para casos semelhantes é política, ante a falta de instrumento jurídico adequado.

Pelas razões expostas, pode-se concluir, num primeiro momento, restar descartada a possibilidade de se estender aos cortiços a aplicação do art. 10 e seguintes do Estatuto da Cidade.

Contrariamente, em defesa do usucapião coletivo aplicado aos cortiços, poder-se-ia argumentar que se está dando importância sobrelevada ao fato de não ser possível a extinção do condomínio. Em primeiro lugar, a urbanização a que se refere a lei pode ainda estar por vir. Por outros termos, apesar de se cuidar de imóvel já construído, pode ser o caso de nova urbanização no local, que vise melhorar a ocupação fundiária na região, tornando possível a extinção do condomínio, com a realocação das famílias. Isso pode se dar de modo compulsório (via desapropriação), ou voluntária (por decisão de 2/3 dos condôminos), com a consequente venda do imóvel.

Em segundo lugar, mesmo que o condomínio se perpetue, onde estaria aí o retrocesso? Qual seria o óbice prático?

Na verdade, a opção por aplicar ou não o usucapião coletivo aos cortiços dependerá antes do perfil mais ou menos conservador do juiz do que de qualquer outro requisito.

Verdade seja dita, contudo, que a doutrina e a jurisprudência tendem a reconhecer a destinação do usucapião coletivo às favelas, não obstante a perplexidade causada pela expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”. Ocorre que, em habitações como as favelas, há posse certa sobre as casas que compõem o aglomerado, o que torna inexecutável a ação de usucapião coletivo diante do referido requisito. A solução que se propõe é utilizar o mesmo método de interpretação teleológica.

Diante desse impasse, Betânia Alfonsin elucida que

“na interpretação deste artigo é preciso aplicar-se um método teleológico de hermenêutica jurídica. Por óbvio que o sentido da lei é facilitar a regularização das

áreas de favela e que não se poderá dar uma interpretação literal a este dispositivo, sob pena de sabotar as possibilidades de avanço que ele traz. A expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor” deve ser lida de forma a abarcar a forma de ocupação de solo típica das favelas, em sua maioria desordenadas e densas. Em verdade, com a tecnologia existente hoje, para fins de levantamento topográfico e cadastral, praticamente não há favelas onde não seja possível identificar os lotes. Assim, para que o dispositivo seja eficaz e atenda ao “espírito da lei” será necessário flexionar a interpretação para permitir que – em se tratando de favelas – possam ser regularizadas de forma coletiva”.¹⁰

Outra alternativa é apresentada por Aluísio Pires de Oliveira e Paulo César Pires de Carvalho, quando dispõem que:

“não é possível identificar os terrenos individualmente, pelo fato de que sobre uma mesma área ou lote, matriculado ou transcrito no registro de imóveis, vários possuidores ocupam pedaços, muitas vezes de um e de outro lote, não sendo possível nesse caso identificar o terreno de cada possuidor, muito embora se possa dimensionar a área que cada um ocupe”.¹¹

Destarte, basta que a identificação – ou melhor, sua impossibilidade – de que trata o art. 10, *caput*, seja dificultosa. Outra saída é tê-la como identificação formal, afastando a ideia de dimensionamento de cada terreno ocupado.

A lei apresenta outros indícios de uma destinação específica da norma às favelas, a exemplo da previsão de legitimidade ativa da associação de moradores (art. 12, III), ente de comum existência nas habitações populares em espécie. Outrossim, a expressão *população* de baixa renda empregada pelo legislador nos remete à ideia de centenas de pessoas, assim como são ocupadas as favelas. Contudo, é a regra do condomínio que melhor ampara a aplicação do usucapião coletivo no sentido em exame.

Constituído o condomínio pelo juiz, mediante sentença declaratória de usucapião coletivo, é imposta uma restrição aos condôminos, ou seja, veda-se a extinção da situação jurídica criada, justificável pelo fato de que as favelas são formadas em desrespeito a toda e qualquer norma ou padrão. Sua formação decorre de um processo histórico de exclusão pelo qual os excluídos, sem condições ou alternativas, passam a ocupar a zona periférica dos centros urbanos. As casas e barracos são erguidos desordenadamente, sobrepondo-se uns aos

¹⁰ ALFONSIN. Dos instrumentos da política urbana: da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS (Org.). *Estatuto da cidade comentado*: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, p. 156.

¹¹ CORDEIRO. *Usucapião urbano coletivo*: abordagem sobre o estatuto da cidade, p. 172-173.

outros, e raramente têm frente para a via pública. Aliás, há poucas vias públicas e a locomoção se faz pelas incontáveis vielas que traçam o aglomerado. Pretende-se, aqui, demonstrar a inviabilidade em individualizar o espaço ocupado por cada possuidor para fins de ingresso no registro imobiliário. É impossível a reprodução formal da favela, quando ela se encontra em seu *estado natural*. Para superar esse obstáculo, o legislador optou pela criação de um condomínio como *solução provisória*, até que seja executada urbanização no local.

A urbanização terá o condão de implementar serviços básicos quando houver necessidade e, principalmente, reformular fisicamente a gleba para que, em momento posterior, seja possível individualizar cada terreno ocupado e proceder ao registro das respectivas propriedades, após eventual extinção do condomínio. O mesmo raciocínio é feito por Maria Darlene Braga Araújo:

“ao aprovar tal desfazimento condominial, haverá a necessária identificação de todas as unidades componentes do antigo condomínio, pois nenhuma delas poderá ficar fora do fôlio registral após a efetivação do registro da usucapião. Como tais pessoas poderão delimitar todos os terrenos inseridos na área usucapida, mencionando a localização de cada um deles, inclusive das partes que cabem aos condôminos que não tomaram parte na decisão?”¹²

A própria autora responde a indagação ao afirmar que “sem urbanização não há como ser feita a individualização das moradias, portanto, permanecerá indissolúvel o condomínio”.¹³

Por fim, Caramuru Afonso Francisco demonstra a importância dessa reestruturação da gleba ao relatar que a irregularidade dos imóveis vem impossibilitando o registro das sentenças declaratórias de usucapião em geral:

“as sentenças declaratórias de usucapião não têm sido registradas, em caso de parcelamentos irregulares, simplesmente porque não se tem, nestes casos, possibilidade de se definir com clareza a localização do imóvel usucapiendo, vez que seus limites, seus elementos identificadores estão relacionados com um parcelamento que, ou não existe enquanto tal, ou está irregularmente implantado e,

¹² ARAÚJO. *Usucapião especial de imóvel urbano*: instrumento de regularização fundiária e de concretização do direito de propriedade, *passim*.

¹³ ARAÚJO. *Usucapião especial*, *cit.*, *passim*.

como tal, não há meios para que o oficial de registro possa individualizar o imóvel, localizá-lo no espaço territorial da circunscrição imobiliária”.¹⁴

Resta-nos dizer que não há óbices legais no que toca ao alcance dessa espécie de usucapião às favelas. Pelo contrário, cada vez mais se evidencia que o usucapião coletivo surgiu para ter esta destinação específica.

4. O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO

Pelos motivos expostos no tópico anterior, a extinção do condomínio especial está condicionada à urbanização da área correspondente. Sem ela é impossível individualizar as moradias e efetuar os registros para que cada morador se torne proprietário do terreno que ocupa.

A urbanização, nesse contexto, deve ser entendida como um dever. O titular desse múnus é o Poder Público, na esfera municipal, nos termos dos arts. 23, IX e 30, VII, da Constituição da República. De acordo com os dispositivos, o Município compartilha com a União, os Estados e o Distrito Federal a competência para promover a melhoria das condições habitacionais, e, exclusivamente, cabe ao Município promover o adequado ordenamento territorial. Ademais, o art. 182 da Constituição determina que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo Poder Público Municipal, observando as diretrizes gerais fixadas.

Desse modo, iniciada a ação de usucapião, a Fazenda Pública Municipal deverá ser intimada na forma da regra geral do art. 943 do Código de Processo Civil, a fim de que tenha conhecimento da demanda e, principalmente, possa fazer planejamentos quanto à urbanização da área, na medida em que o direito dos autores se evidencie. Transitada em julgado a ação, o município providenciará as medidas necessárias ao início do processo de urbanização da gleba, por meio de seus órgãos especializados.

Falhando o Município, Carlos José Cordeiro¹⁵ sustenta a possibilidade de se permitir aos moradores do local ou à iniciativa privada que urbanizem o local. É importante lembrar, contudo, que a execução de uma urbanização importa em gastos incompatíveis com a condição financeira dos moradores, além de contar com a participação de profissionais tecnicamente qualificados. Porém, nada impede que o encargo possa ser transferido à

¹⁴ FRANCISCO. *Estatuto da cidade comentado*, p. 321.

¹⁵ CORDEIRO. *Usucapião urbano coletivo*, cit., p. 249.

iniciativa privada, mediante contraprestação suportada pelo Estado. Aliás, esta é a ideia que se afere do art. 2º, III, do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

Por fim, ressalta-se a imprescindibilidade de uma postura mais atuante do Município, pois caso a questão seja ignorada, todo o dispendioso esforço realizado no curso da ação de usucapião coletivo não passará de uma tentativa vã.

5. OBSTÁCULOS PRÁTICOS: (IN) EFETIVIDADE DO USUCAPIÃO COLETIVO

No curso da ação de usucapião coletivo, alguns eventos podem ensejar a improcedência para um ou mais autores. Em tese, isso não representa problema algum, já que os componentes do polo ativo da ação formam litisconsórcio de natureza simples, de modo que o resultado da demanda poderá beneficiar alguns e excluir outros, não havendo de ser necessariamente igual.¹⁶ Contudo, em alguns casos o sucesso da ação dependerá da localização do terreno ocupado pelo possuidor excluído, como se verá adiante.

Primeiramente, tem-se a hipótese do possuidor que não preencha um ou mais requisitos¹⁷ previstos pelo art. 10 do Estatuto, caso em que a ação deverá ser julgada improcedente em relação a esse possuidor. Dessa forma, será feito o “recorte” do terreno que não poderá ser usucapido, desvinculando-o da área objeto de usucapião coletivo. Todavia, a gleba somente poderá sofrer alterações em suas margens, isto é, em sua lateral, sob pena de impossibilitar o prosseguimento da ação para os demais autores. Ora, findo o processo não é declarada a propriedade a cada um dos ocupantes – que é o que realmente interessa para os requerentes nesse tipo de ação –, mas atribuídas frações ideais de terreno e constituído condomínio indivisível (art. 10, §§ 3º e 4º), justamente por que é inviável realizar, de forma segura, demarcações ou outras providências que envolvam a verificação de medidas em um emaranhado de construções irregulares, razão pela qual a gleba deve ser considerada como uma unidade, não comportando falhas em seu interior.

¹⁶ Nesse sentido, CORDEIRO. *Usucapião urbano coletivo*, cit., p. 157.

¹⁷ Poderá haver inobservância no que toca ao prazo de 5 anos, caso sua contagem se dê individualmente; imóveis comerciais no interior da gleba, em vez de residenciais; possuidores titulares de outro imóvel, urbano ou rural; não enquadramento no conceito de baixa renda; descaracterização da posse *ad usucapionem* etc.

Nesse contexto, quando o terreno a ser excluído (por inobservância de requisitos) localizar-se no centro da gleba, não podendo sofrer o recorte, a solução é apresentada por Francisco Loureiro:

“o que está em jogo, aqui, é a seguinte questão: beneficiar alguns poucos possuidores de imóveis não residenciais, com aplicação de instituto não concebido para disciplinar sua situação jurídica, ou, em oposição, vedar, na prática, usucapião coletiva à maioria dos possuidores de imóveis residenciais? Parece que a primeira solução melhor atende o escopo do legislador e, principalmente, a concreção dos princípios constitucionais”.¹⁸

Destarte, pode o magistrado favorecer aquele que em princípio não faria jus à aquisição da propriedade, beneficiando também a coletividade. Trata-se de opção louvável, pois do mesmo modo que a exclusão social deu causa aos aglomerados informais, a exclusão no contexto da ação de usucapião coletivo contribui para a permanência da informalidade, em oposição às diretrizes da política urbana.

Outra situação embaraçosa é a do possuidor que se recusa a figurar no polo ativo da demanda, impedindo a realização do direito dos demais. O exposto sobre o recorte da gleba também se aplica aqui, desde que o terreno do possuidor omissor ou relutante se localize nas margens da área total. Caso contrário, a discussão não mais se restringe a beneficiar ou não o possuidor com eventual procedência da ação, mas sobre a possibilidade de compeli-lo a integrar o litisconsórcio ativo. Mais uma vez, segundo o entendimento de Francisco Loureiro:

“o caso, aqui, é de litisconsórcio necessário, porque a recusa em figurar no polo ativo inviabiliza a demanda dos demais ocupantes. A solução para tal delicada questão é a da citação do possuidor omissor, para que venha integrar a lide, no polo ativo. Se comparecer ou anuir, a legitimação ficou atendida. Caso contrário, o juiz verificará se eventual procedência da demanda é inconveniente ao possuidor renitente, ou, em outras palavras, se a recusa em litigar é justificada ou configura abuso de direito. Caso entenda justificada, o processo será extinto”.¹⁹

O autor conclui que o feito poderá ter prosseguimento, por medida análoga à do suprimento de outorga de cônjuge, caso o juiz entender injustificada a recusa.

Os argumentos em contrário seriam no sentido de que, ainda que possa reverter em benefícios para a parte, a medida proposta deve ser analisada com cautela, pois importa

¹⁸ LOUREIRO. *Usucapião individual e coletivo*, cit., p. 43.

¹⁹ LOUREIRO. *Usucapião individual e coletivo*, cit., p. 44.

supressão de vontade. Ademais, como há pouco exposto, o condomínio constituído com a procedência da ação é, em regra, indivisível, sendo passível de extinção somente se houver deliberação favorável de 2/3 ou mais dos condôminos e posterior execução de urbanização (art. 10, § 4º). Tendo em vista que futura urbanização possa não ser executada e que, ainda assim, os condôminos podem não anuir, a insegurança quanto à possibilidade de extinção do condomínio já justifica, por si só, a recusa em foco. Entendimento contrário significa compelir o possuidor a ingressar, por tempo indeterminado, em situação jurídica de condomínio, às vezes indesejável. Dessa forma, qualquer negativa do possuidor em figurar como autor da ação constitui barreira intransponível para o seu processamento.

A solução dependerá do perfil do julgador, se mais ou menos conservador. Seguramente, um juiz mais conservador, optaria pela negativa.

Nova situação curiosa surge quando a área de 250 m² do usucapião especial urbano, exigida como limite máximo numa modalidade do instituto e mínimo em outra, é interpretada restritivamente. O usucapião especial urbano individual, com previsão no art. 9º do Estatuto da Cidade, estabelece, entre outros requisitos, o limite máximo de 250 m² da área que se pretenda usucapir. Pode-se dizer que o art. 9º reproduz a norma do art. 183 da Constituição. Os requisitos dispostos nos dois artigos são os mesmos, inclusive o limite da área usucapienda. Por sua vez, o art. 10 do Estatuto, ao prever a modalidade coletiva do usucapião especial urbano, dispõe que a área usucapida coletivamente deve ter metragem superior a 250 m². Na primeira modalidade, a procedência da pretensão de quem possua a referida área implica a aquisição do domínio. Na segunda, outro é o resultado, uma vez que será constituído condomínio da área, ao invés de declarado domínio certo a cada um dos possuidores.

Tratando-se do usucapião coletivo, não obstante a constituição do condomínio, existe a potencialidade de aquisição da propriedade por cada um dos condôminos, caso ocorra a extinção da situação condominial. Destarte, nesse caso o resultado prático será idêntico ao do usucapião urbano individual. A questão que se invoca é a seguinte: o possuidor que ocupar para fins de moradia edificação com área superior a 250 m², poderá se valer do usucapião coletivo juntamente com outros possuidores da gleba que ocupem suas respectivas casas? Ou seria uma afronta ao limite individual imposto pela Constituição, em seu art. 183?

Partindo do pressuposto de que o usucapião coletivo seja instituto autônomo em relação ao usucapião constitucional urbano e, portanto, admitindo-se que o limite seja

excedido, o direito é legítimo e não comporta mais discussões. Contudo, há quem se filie à ideia de que, nas ações de usucapião coletivo, deva ser observado o limite constitucional da área ocupada para cada um dos possuidores. Nesse sentido, Carlos José Cordeiro afirma que “o sucesso do pedido estará condicionado ao fato de que cada ocupante ou família não seja beneficiado com mais do que duzentos e cinquenta metros quadrados”.²⁰ Trata-se de interpretação aceitável, mas que mais uma vez poderá prejudicar o direito dos demais possuidores.

A proposta de recorte da gleba, já apresentada, não só se aplica ao caso em tela como é tida, aqui, como solução geral para as situações em que o direito da maioria possa ser suprimido em decorrência de alguns casos isolados. Todavia, se o terreno estiver localizado no centro da gleba, haverá sempre um obstáculo mais grave. A ideia, a seguir a mesma linha, seria a de desconsiderar, no caso específico, a exigência legal, para alcançar um bem maior e, conseqüentemente, o desiderato da própria lei.

Das hipóteses apresentadas, aquelas não passíveis de solução acarretam a improcedência da ação de usucapião coletivo para todos os autores. Naturalmente, a ideia que sobrevém é de remetê-los à via do usucapião individual. Contudo, isso somente será possível quando, em decorrência de *prévia* urbanização, a área for apta a fornecer, seguramente, os dados necessários ao registro da propriedade imóvel, em respeito ao princípio da especialidade registral.²¹ Aliás, esse é o motivo pelo qual o usucapião coletivo foi concebido, ou seja, a inexistência de instituto jurídico capaz de converter situações de fato demasiadamente irregulares em situações jurídicas.

Uma última questão diz respeito à manutenção do condomínio especial indivisível, previsto pelo art. 10, §§ 3º e 4º da Lei nº 10.257/2001. Como se sabe, findo o processo em favor dos ocupantes, o usucapião coletivo será declarado por sentença que servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. Entretanto, em razão da relação *sui generis* entre os ocupantes, que não se faz presente em outras espécies de usucapião, não será declarada propriedade a cada um dos litigantes, mas constituído um condomínio. Antes de

²⁰ CORDEIRO. *Usucapião urbano coletivo*, cit., p. 166.

²¹ Nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves, o princípio da especialidade “objetiva proteger o registro de erros que possam confundir as propriedades e causar prejuízos aos seus titulares. Significa tal princípio que todo registro deve recair sobre um objeto precisamente individuado” (GONÇALVES. *Direito civil brasileiro*, cit., v. 5, p. 307). Para este fim, a Lei de Registros Públicos, art. 225, exige que no registro de imóveis sejam indicados, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes. O art. 176, § 1º, II, item 3, b, da mesma lei, também exige a indicação da área, logradouro, número e designação cadastral do imóvel.

lavar a sentença o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, pouco importando a dimensão do terreno ocupado por cada um.

À primeira vista, o condomínio dá margem a desigualdade. Ora, é impossível ou, no mínimo, inviável redimensionar as estruturas físicas ocupadas, a fim de torná-las compatíveis com as frações ideais atribuídas a cada um. Em outras palavras, moradores de um mesmo assentamento irregular ocupariam terrenos com dimensões diferentes, embora formalmente fossem titulares de frações idênticas em extensão. A solução trazida pelo legislador é a possibilidade de se estabelecer frações ideais diferenciadas aos condôminos, mediante acordo escrito entre eles (art. 10, § 3º). Entretanto, a eficiência dessa medida dependerá do bom senso dos condôminos em formalizar o condomínio, nos mesmos moldes da posse anterior ao ajuizamento da ação.

Essa questão ganha importância na medida em que as frações ideais, enquanto direito, possam ser alienadas. Ademais, pode não ocorrer posterior urbanização, fazendo com que o condomínio se perpetue. Dessa forma, é fundamental que haja correspondência entre as frações ideais e a realidade da ocupação.

6. CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), em seus arts. 10 e seguintes, disciplina o usucapião especial urbano coletivo. Uma leitura despreziosa dos dispositivos legais torna nebulosa a visão que se tem de seu alcance prático. Entretanto, recorrendo-se a técnicas de hermenêutica jurídica, é possível constatar a finalidade do instituto e definir os limites de sua aplicação.

Com a atual redação da lei e de acordo as ocupações irregulares que atualmente são conhecidas nos centros urbanos, não foi possível visualizar outra destinação para o usucapião coletivo, senão a regularização da posse nos cortiços e favelas. Sob o entendimento de que o alcance do instituto em foco possui este limite específico, a análise de sua aplicação, ainda que breve, revelou algumas possibilidades de frustração do direito dos requerentes. O exame do condomínio especial indivisível também demonstrou situações de desequilíbrio entre o plano fático e o jurídico.

Apesar da preocupação em se estabelecer uma política urbana em prol do bem coletivo, segurança e bem estar dos cidadãos, há uma grande dificuldade em visualizar o caminho traçado pelo legislador, conduzindo, efetivamente, à declaração da propriedade em proveito da população de baixa renda. O sucesso da ação de usucapião coletivo dependerá da flexibilização da norma jurídica aplicável, como também do comprometimento do Poder Público com o desenvolvimento urbano.

Ao narrar a experiência do Grupo de Regularização Fundiária em Paraisópolis com ações de usucapião coletivo no Judiciário Paulista, Rodrigo Ribeiro de Souza alerta sobre a existência de uma “tensão entre os avanços no direito material e os entraves no direito processual”.²² Parece-nos, contudo, que o descompasso está entre o avanço no direito material e a realidade urbana.

7. BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos instrumentos da política urbana: da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ARAÚJO, Maria Darlene Braga. *Usucapião especial de imóvel urbano: instrumento de regularização fundiária e de concretização do direito de propriedade*. Disponível em <<http://cinder.info>>. Acesso em 15 set. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. *Usucapião especial de imóvel urbano: instrumento da política urbana*. Jus Navigandi, ano 9, n. 437, 17 de set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5709>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

CORDEIRO, Carlos José. *Usucapião urbano coletivo: abordagem sobre o Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FIUZA, César. *Direito civil: curso completo*. 16. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

²² SOUZA. *Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletivo no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade de Paraisópolis, passim*.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, v. 5.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Usucapião individual e coletivo no Estatuto da Cidade. *Revista trimestral de direito civil*, v. 9. Rio de Janeiro: Padma, 2002, p. 24-49.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Usucapião coletivo e habitação popular. *Revista de direito imobiliário*. v. 51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 150-168.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Maluf, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Rodrigo Ribeiro de. *Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletivo no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade de Paraisópolis*. Disponível em: <<http://ibdu.org.br>>. Acesso em 15 set. 2012.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Usucapião coletivo no novo Código Civil*. Disponível em: <<http://migalhas.com.br>>. Acesso em 15 set. 2012.