

ASPECTOS MATERIAIS DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA DE IMÓVEL URBANO: UM ESTUDO DO CASO “ACAMPAMENTO SANTO DIAS”

João Pedro Botelho Rocha¹
Ariana Ferreira de Alencar Moraes²
Larissa Assunção Oliveira³
João Pedro Marcelino Teixeira⁴
Claudio Oliveira de Carvalho⁵

RESUMO

O presente trabalho abordará o instituto da usucapião especial coletiva de imóvel urbano, previsto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. A usucapião é um instituto jurídico que existe desde o Direito Romano antigo e trata da aquisição do direito de propriedade em razão da posse e do decurso do tempo. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano, por sua vez, vem incidir em áreas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados, onde não é possível se identificar cada terreno, ocupadas por pessoas de baixa renda há mais de cinco anos. Observa-se que o Brasil passou por um acelerado processo de urbanização, de modo que os grandes e médios centros urbanos não se prepararam para receber uma intensa onda

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA). E-mail: jpbotelhorocha@gmail.com

² Graduanda em Direito pela UESB. Integrante do NAJA e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: arianalencar@gmail.com

³ Graduanda em Direito pela UESB. Integrante do NAJA e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: assuncao.lari@gmail.com

⁴ Graduando em Direito pela UESB. Integrante do NAJA e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: marcelino.jpe@gmail.com

⁵ Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Docente na UESB. Integrante do NAJA e coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade. E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br

migratória. Isso resultou em diversas ocupações de espaços urbanos, tanto por movimentos organizados quanto por espontaneísmo. Essas ocupações, no entanto, deram-se de modo desordenado, sem projeto urbanístico, saneamento básico ou quaisquer equipamentos públicos. Assim, mediante método dedutivo, com um estudo de caso que envolve a coleta de dados em campo, discutir-se-ão os aspectos materiais da usucapião sob a análise civil-constitucional e verificar-se-á a possibilidade de aplicação desse instituto jurídico ao caso do Acampamento Santo Dias. Conclui-se que a usucapião especial coletiva de imóvel urbano consiste em importante avanço legislativo, pois não só é capaz de promover a regularização fundiária de espaços como o do Acampamento Santo Dias como também o acesso de milhares de pessoas ao direito de propriedade.

Palavras-chave: Usucapião Especial Coletiva de Imóvel Urbano. Estatuto da Cidade. Propriedade. Posse. Função Social da Cidade.

ABSTRACT

This paper will discuss the institute's special collective prescription for urban property, under Law N° 10.257 of 2001, also known as the City Statute. Not only discuss material respects under the civil-constitutional analysis as well as verify the possibility of applying it to the case of Camp Santo Dias. It is observed that Brazil has undergone an accelerated process of urbanization, so that large and medium-sized urban centers are not prepared to receive an intense wave of migration. This resulted in several occupations of urban spaces, both by organized movements as that for spontaneity. These occupations, however, gave a disorderly manner, without urban design, sanitation, or any public facilities. The prescription, however, is a legal principle that has existed since ancient Roman law and treats the acquisition of property rights by virtue of ownership and over time. A special collective prescription for urban property, in turn, comes into focus more than two hundred and fifty square meters areas where it is not possible to separate lots, occupied by low-income people for over five years. So, using deductive method with case study, assuming the data collection in the field, it will discuss the material aspects prescription property about the civil and constitutional analysis, as will also the possibility of applying the same to the Camp Santo Dias. Conclude, finally, that the City Statute does not provide for all situations applicable to the use of the modality usucapiatória in question, but that this is not only able to promote the regularization of spaces as the Camp Holy Days, but also consists of important legislative breakthrough, providing access to thousands of people the right to property.

Keywords: Special usucapion Collective of Urban Property. City Statute. Property. Possession. Social function of the City.

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1950, o Brasil passou por um processo de urbanização com intensa migração do campo à cidade – um movimento tão rápido que os grandes e médios centros urbanos não tiveram tempo de se preparar para receber os novos aglomerados de pessoas. Essa urbanização gerou o fenômeno do inchaço urbano, marcado pelos processos de segregação social, dos quais se originaram favelas e bairros periféricos sem nenhum projeto urbanístico, tampouco amparo jurídico.

Com vistas à resolução do problema fundiário brasileiro e diante da pressão dos movimentos organizados pelo direito à moradia, traçou-se um projeto de política urbana, disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988, que trouxe importantes elementos jurídicos para o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Entretanto, o instrumento que surgiu para efetivamente conduzir a política urbana foi o Estatuto da Cidade, publicado em 10 de julho de 2001, o qual materializou o disposto na Carta Magna. Tal estatuto regulamenta a usucapião especial de imóvel urbano na sua acepção individual e, pela primeira vez, na sua acepção coletiva, além de normatizar outras questões de ordem pública e interesse social.

A usucapião, também conhecida por prescrição aquisitiva, é o modo originário de aquisição de propriedade móvel ou imóvel pela posse pacífica e, em um prazo legal, ininterrupta. O principal efeito da usucapião é “constituir título para o usucapiente, oponível *erga omnes*, inclusive os interessados em relação aos quais tem a força de operar a sua transferência para o usucapiente” (PEREIRA, 2014, p. 139).

O Acampamento Santo Dias surgiu em agosto de 2005, quando cerca de 60 famílias se incorporaram ao Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD)⁶. Hoje com 37 famílias, o acampamento se encontra na franja urbana da cidade de Vitória da

⁶ Até abril de 2015, a sigla MTD era compreendida como Movimento dos Trabalhadores Desempregados.

Conquista, na Bahia, em espaço não urbanizado, sem saneamento básico, que recebe pouca atenção do Poder Público. Os acampados, em sua maioria pessoas de baixa renda, as quais trabalham na informalidade, lutam pela moradia popular, pela terra e pelo trabalho.

O tema em pauta surgiu por meio das experiências do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA), um projeto de extensão da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) que se dedica a assessorar juridicamente os movimentos sociais – a assessoria nesse caso é compreendida como uma prática jurídica que visa não só conferir apoio aos litígios e problemas jurídicos dos demandantes, mas também, e principalmente, promover uma educação transformadora da própria realidade do sujeito e conseqüentemente de toda a sociedade

O contato com o Acampamento Santo Dias, e então com o MTD, partiu de demandas extensionistas pela solução de problemas com a aquisição de propriedade pelos acampados, por exercerem a posse durante nove anos. Desse modo, verificou-se possível aplicação da usucapião especial coletiva de imóvel urbano, por meio da execução de uma pesquisa, que se deu em duas etapas: uma, a inicial, teórica ou bibliográfica; outra empírica, com a coleta de dados em campo, num estudo de caso.

Na pesquisa bibliográfica, identificaram-se as áreas urbanística, civil e constitucional do direito como fundamentais para se chegar aos resultados pretendidos. Considerou-se a importância do direito processual, mas optou-se por limitar o estudo ao direito material, em razão do tempo para a realização da pesquisa.

Na pesquisa empírica, foram realizadas cinco visitas ao Acampamento Santo Dias, com o objetivo de escutar os relatos de seus moradores e compreender quem são esses sujeitos e o motivo de ocuparem esse espaço na cidade. Os capítulos seguintes apontarão os resultados obtidos até então.

2 DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA DE IMÓVEL URBANO: CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

2.1 Da usucapião especial coletiva

A Usucapião Especial Coletiva de Imóvel Urbano objetiva a regularização fundiária definitiva, em áreas que passaram pelo processo não convencional de ocupação, que possibilite o acesso dos moradores à política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, com a implementação de saneamento básico e a instalação de equipamentos por exemplo.

A regularização fundiária é a diretriz fundamental da política urbana brasileira para o cumprimento da função social da propriedade urbana, como dispõe o artigo 182 da Constituição Federal e também o artigo 2º, em seu inciso XIV, do Estatuto da Cidade.

A usucapião especial urbana na modalidade coletiva foi regulamentada pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, nos artigos 10 a 14. São requisitos para a usucapião coletiva de imóvel urbano, conforme inteligência do Estatuto da Cidade: I – área de terra, em zona urbana, superior a duzentos e cinquenta metros quadrados (coisa hábil); II - ocupação feita por pessoas de baixa renda; III – morada efetiva; IV – tempo de cinco anos, sem interrupção; V – posse mansa e pacífica das áreas; VI – impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor (estado de comosse); VII – não propriedade de outro imóvel (urbano ou rural) pelos usucapientes.

Estas são algumas das características que denotam a singularidade da usucapião especial urbana nessa modalidade:

[...] 1º) os compossuidores podem pleitear usucapião coletivo numa única ação; 2º) obtido o usucapião coletivo, os compossuidores tornam-se condôminos, formando, pois, um condomínio especial; 3º) a *legitimatío ad causam* ativa pode ser reconhecida a uma entidade associativa legalmente constituída;

4º) na pendência da ação ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias; 5º) o autor da ação terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita; 6º) é obrigatória a intervenção do Ministério Público; 7º) o usucapião especial poderá ser invocado como matéria de defesa, valendo a sentença que o reconhecer como título para registro; e 8º) o rito processual, definido pela lei, é o sumário (CORDEIRO, 2011, p. 153).

O Código Civil de 2002 também tratou dessa modalidade no artigo 1.240, repetindo, quase literalmente, o que a Constituição dispõe sobre a matéria:

A redação do art. 9º do Estatuto (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) encontra-se idêntica ao atual art. 1.240 do Código Civil, exceto por um detalhe: suprimiu-se neste o requisito constante da disposição estatutária: “Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, *desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão*” [...]. Prevalece, portanto, a regra geral sobre a *accessio possessionis*, insculpida no art. 1.243 do Código, dispensando-se o sucessor a título universal da necessidade de já fixar sua moradia no imóvel por ocasião da abertura da sucessão (PEREIRA, 2014, p. 148).

3 DO ACAMPAMENTO SANTO DIAS E DA INCIDÊNCIA DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA DE IMÓVEL URBANO

3.1 Breve Descrição do Acampamento Santo Dias

Conforme já se informou neste artigo, o Acampamento Santo Dias teve início em agosto de 2005, ano em que se incorporou ao MTD. Atualmente, conta com 37 famílias, mas já chegou a ter cerca de 60 famílias. A posse foi consolidada ao longo dos seus 11 anos de existência, pelos princípios da boa-fé, de forma mansa, pacífica e ininterrupta. Até o momento, inexistente, inclusive, oposição judicial à posse.

Para conformar-se ao movimento, os interesses dos trabalhadores devem ser claros desde o momento da inscrição: lutar por moradia, terra e trabalho. Por isso, o ingresso no movimento se realiza mediante apresentação de documentos de identificação e de exame sociofamiliar e da conduta social dos interessados. Entre os documentos solicitados, destaca-se a Certidão de Antecedentes Criminais, extraída no site da Polícia Federal ou em um posto de atendimento do Instituto de Identificação, a qual pode garantir que o sujeito não tenha envolvimento com organizações criminosas, principalmente com o tráfico, ou seja autor de crimes violentos.

Os moradores do Acampamento Santo Dias passaram por esse processo de integração ao movimento e assim se organizaram para a vida em comunidade e a garantia do direito à moradia e à terra. A identificação feita durante o processo pôde revelar o baixo poder aquisitivo como uma das principais características desses moradores, os quais integram famílias que não possuem recursos financeiros tanto para o processo de locação de imóvel quanto para o processo de aquisição.

Para estes trabalhadores, que representam boa parte os desempregados da periferia organizados pelo MTD em Vitória da Conquista, certamente bem mais que 10%, a terra é que passa a significar a liberdade. A possibilidade do assentamento, que para outros trabalhadores também organizados pelo MTD na mesma periferia de Conquista significava a condição de realização do trabalho, um mero meio e produção, emerge da necessidade imposta pela miséria e passa a representar uma forma de “retorno ao campo” (MENEZES, 2007, p. 209).

Os integrantes do movimento, em sua maioria, não possuem trabalhos formais. Na verdade, eles costumam fazer “bicos” ou têm trabalhos informais e outros subempregos, a fim de adquirirem o mínimo para a sua subsistência e a da família. O que cabe então aqui destacar é que os sujeitos dessa pesquisa se organizaram e se estabeleceram coletivamente para lutar por esses direitos básicos e fundamentais e, por conseguinte, pelos demais direitos humanos, como os direitos à terra

e à moradia, o que torna legítimas suas manifestações e reivindicações. Portanto, a usucapião especial coletiva de imóvel urbano é o instrumento adequado para garantir a esses cidadãos o direito a uma vida digna na cidade.

3.2 Dos requisitos para a usucapião especial coletiva de imóvel urbano aplicados ao Acampamento Santo Dias

As diversas peculiaridades da modalidade de usucapião especial coletiva de imóvel urbano serão analisadas a seguir separadamente e de modo aplicado ao estudo de caso.

3.2.1 Possuidor Legítimo

A lei nº 10.257/2001 declara serem sujeitos de direito da ação de usucapião as pessoas que integrem a população de baixa renda.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

O termo “população” deve ser entendido como o conjunto de pessoas naturais que formam um grupo ou uma classe, entre as quais o brasileiro nato, o naturalizado e o estrangeiro residente no país. Descarta-se, assim, a possibilidade de pessoa jurídica tornar-se condômino, porque é necessário que os sujeitos envolvidos morem no local.

A expressão “baixa renda” leva ao reconhecimento de que a usucapião especial coletiva de imóvel urbano é a mais social das modalidades de usucapião, porquanto exige que o possuidor, para se legitimar a compor o grupo de beneficiários pela espécie de prescrição aquisitiva, pertença à classe menos favorecida economicamente. Essa

característica deve ser ressaltada, como se verifica nesta observação: “de fato, há presunção relativa de que as pessoas que estão qualificadas a habitar um assentamento irregular são carentes, pois se possuísem condições financeiras habitariam outros ambientes” (CORDEIRO, 2011, p. 155).

O artigo, entretanto, não traz o significado de “baixa renda”, expressão que traz um conceito vago ou indeterminado. Compete, portanto, ao juiz definir essa condição legal, considerando: a) a variação das condições econômicas da população nas diversas regiões do Brasil – o que pode ser considerado baixa renda em determinado Estado da Federação pode não o ser em outro – e b) os princípios da equidade e da razoabilidade.

É comum, em ações dessa estirpe, atacar a legitimidade ativa de um dos litisconsortes como estratégia processual. Contudo, se houver algum integrante do Santo Dias, por exemplo, que não atenda ao requisito de baixa renda, a ação deverá manter seu curso natural, uma vez que não se trata de litisconsórcio unitário. Na realidade, a demanda não deve ser decidida de forma idêntica para todos quantos figurem em um mesmo polo da relação processual.

No que tange à última exigência do *caput* do artigo 10 do Estatuto da Cidade, de que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, seria impossível exigir dos usucapientes a prova negativa, por meio de certidão de cartório de registro de imóveis, de que não são proprietários de outro imóvel urbano ou rural, o que leva ao reconhecimento de que a declaração dos usucapientes é suficiente. A comprovação da inverdade cabe à parte ré, nos termos do artigo 333, II, do Código de Processo Civil:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Parágrafo único. É nula a convenção que distribui de maneira diversa o ônus da prova quando:

- I - recair sobre direito indisponível da parte;
- II - tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito (BRASIL, 1973).

O requisito de que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, urbano ou rural, previsto no *caput* do artigo 10 do Estatuto da Cidade antes aparece, de forma idêntica, no *caput* do artigo 9º desse documento e foi consagrado em razão da finalidade do instituto: garantir moradia a quem não tem propriedade. Tal proibição subsiste apenas durante o período aquisitivo, ou seja, nada impede que o possuidor venha a adquirir outros imóveis.

Contudo, não está presente no artigo 10, como consta no artigo 9º, a seguinte observação: “o direito de que trata esse artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”. Entretanto, a interpretação do artigo 183 da Constituição Federal conduz ao reconhecimento da restrição, afinal o objetivo da lei é promover o direito à moradia e não abrir espaço para a especulação.

A respeito da legitimidade ativa, é preciso dizer ainda:

A identificação de todos os atuais prescibentes é imprescindível para a formação do condomínio, devendo, pois, todos assumirem o polo ativo da ação de usucapião, em litisconsórcio que deve ser necessário, para o preenchimento de todos os espaços da área ocupada, até porque é autora a coletividade de ocupantes da área usucapienda.

Da mesma forma, haverá necessidade de que sejam nominados os atuais ocupantes que serão os beneficiados do usucapião coletivo quando a ação for proposta por associação de moradores, conforme permite o art. 12, III, do Estatuto da Cidade, haja vista que a própria lei a reconhece como substituto processual (CORDEIRO, 2011, p. 161).

Destaca-se o fato de que a associação de moradores não tem direito de usucapir a propriedade da área para si, por então fazer parte da substituição processual, fenômeno disposto no artigo 18 do Código de Processo Civil, segundo o qual “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado por lei”.

3.2.2 Da Finalidade de Utilização do Terreno para Moradia

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade reservam a possibilidade da aquisição originária da propriedade na modalidade especial urbana para os casos em que a posse da área é exercida com a finalidade de moradia, ou seja, qualificam o requisito formal da posse determinando sua finalidade, para a redução do enorme déficit habitacional do país. Trata-se justamente do caso que se verifica no Acampamento Santo Dias, onde incontestavelmente está constituída uma comunidade habitacional.

A moradia é evidentemente a única finalidade da ocupação, desde seu início, há 11 anos. A alta densidade populacional e a análise social do acampamento demonstram que a destinação e o uso do terreno são totalmente residenciais, com raros e pequenos comércios, localizados no piso térreo ou à frente das casas, indispensáveis à subsistência da própria comunidade. Está presente, portanto, no caso do Acampamento Santo Dias a finalidade de moradia habitual exigida pelo artigo 10 da Lei 10.257/2001.

O direito à cidade, às suas funções sociais e à moradia também está previsto pelo Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista (Lei Municipal nº 1.385/2006).

Art. 4º. O Plano Diretor Urbano tem como princípios:

[...]

IV. Direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao

transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;

V. Respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade (PREFEITURA..., 2006).

3.2.3 Área Usucapível

Mais uma vez se faz necessário observar alguns elementos constantes do *caput* do artigo 10 da Lei nº10.257/2001, só que atinentes

a requisitos objetivos, a respeito de serem usucapáveis coletivamente as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que os terrenos ocupados por cada possuidor não sejam identificáveis.

3.2.3.1 Área Urbana

Para entender que a área do Acampamento Santo Dias – localizado na Avenida Juracy Magalhães, s/nº, nas proximidades da fábrica de calçados Dilly Nordeste S.A., no Bairro Boa Vista – é uma área urbana, como exige a norma, deve-se dar atenção a dois critérios: o da localização e o da destinação do imóvel.

Primeiro, o terreno do Santo Dias é considerado urbano porque geograficamente está nos limites da zona urbana, na denominada Área de Expansão Urbana Preferencial I, conforme determina a Lei Municipal nº 1.385/2006:

Art. 27. São Áreas de Expansão Urbana Preferencial I as áreas contíguas à mancha urbana ocupada ou em processo de ocupação, caracterizando-se pela presença de vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita.

Os objetivos das Áreas de Expansão Urbana Preferencial I são:

- I. Possibilitar transformações urbanísticas para obter melhor aproveitamento das condições locais e da acessibilidade; e
- II. Compatibilizar a ocupação com a proteção do Córrego Verruga e suas margens.

As Áreas de Expansão Urbana Preferencial I correspondem ao vetor de expansão Sul/Sudeste, envolvendo os Bairros Felícia I, Boa Vista I e Candeias II, aos quais se aplicam as seguintes diretrizes:

- I. Prioridade para implantação de infra-estrutura e equipamentos;
- II. Controle de densidade, condicionando seu incremento à qualificação de sua estrutura urbana, observando-se:
 - a) Densidade Bruta Média: 90 hab/ha;
 - b) Densidade Líquida Máxima: 200 hab/ha;
 - c) Coeficiente de Aproveitamento Básico: 1,0;
 - d) Coeficiente de Aproveitamento Máximo: 2,0;
- III. Consolidação da ocupação, à medida da implantação da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos, desde que compatível com as restrições ambientais;

- IV. Preenchimento dos vazios urbanos, parcelamento do solo em acordo com a qualificação da estrutura urbana local, principalmente a expansão do sistema viário;
- V. Reserva de áreas para equipamentos institucionais de grande porte, complexos de lazer e outros equipamentos, observando-se critérios locacionais; e
- VI. Contenção de processos de ocupação nas faixas de domínio de vias e nas faixas de proteção permanente (PREFEITURA..., 2006, grifos nossos).

O critério de localização é adotado pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 32, no parágrafo 1º:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: [...] (BRASIL, 1966).

O mesmo critério encontra previsão na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu artigo 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”.

Segundo, o Acampamento Santo Dias também é considerado urbano pela destinação do imóvel, visto que a área é reservada para moradia (*pro morare*). Esse critério foi adotado pelo Estatuto da Terra, como se vê:

Art. 64. Os lotes de colonização podem ser:

II - urbanos, quando se destinem a constituir o centro da comunidade, incluindo as residências dos trabalhadores dos vários serviços implantados no núcleo ou distritos, eventualmente

às dos próprios parceiros, e as instalações necessárias à localização dos serviços administrativos assistenciais, bem como das atividades cooperativas, comerciais, artesanais e industriais.

Ainda sobre a destinação, a área será considerada rural ou urbana em razão de seu uso, sua destinação ou sua finalidade econômica.

Portanto, o Acampamento Santo Dias atende aos dois critérios: localiza-se formalmente em área urbana e é destinado à moradia dos possuidores.

3.2.3.2 Extensão da Área

É importante dizer também que as dimensões da área do acampamento são de cerca de 3.510 m², isto é, acima do mínimo requerido pelo Estatuto da Cidade, o qual não estabelece uma metragem máxima. Embora a área possa ultrapassar duzentos e cinquenta metros quadrados, não poderá estabelecer a sentença área superior a esse patamar para cada pessoa ou família que vier a constituir o estado de comosse, com fundamento no art. 183 da Constituição Federal. Desse modo, garante-se a pessoas de baixa renda um lugar para morar e não “uma forma de enriquecimento” (ARAÚJO, 2013, p. 257).

3.2.3.3 Parcelamento do Solo

Um ponto contundente diz respeito à área mínima estabelecida pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes (BRASIL, 1979).

Se a Lei de Parcelamento do Solo Urbano estabelece que os lotes tenham área mínima de cento e vinte e cinco metros quadrados, diz-se que não se poderá aplicar a usucapião especial de imóvel urbano quando uma área for ocupada por muitas famílias e a fração de cada uma for menor que cento e vinte e cinco metros quadrados?

Assim, “é certo que sempre se estabelece um mínimo [área] absoluto, além do qual não se considera lote edificável” (SILVA, 2010, p. 249). Entretanto, alguns esclarecimentos precisam ser feitos em relação ao conflito entre a possibilidade de usucapião e o pedido de parcelamento do solo.

De um lado, afirma-se que a propriedade urbana só atende à função social da propriedade e, em decorrência, da cidade se atender às normas urbanísticas de organização da cidade, editadas ou não pelos municípios, em razão do artigo 182 da Constituição Federal, no parágrafo 2º.

De outro lado, é preciso distinguir a declaração do domínio de imóvel por reconhecer a aquisição da propriedade mediante usucapião de um pedido de parcelamento do solo urbano, em razão de loteamento ou desmembramento de terras, ou até mesmo de um simples registro de título. São situações distintas. A Lei de Parcelamento do Solo não pode retirar a eficácia do artigo 183 da Constituição Federal, o qual, expressamente, estabelece a possibilidade de aquisição de área urbana inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados e não vem a falar de área mínima. Tampouco poderia uma lei contrariar direitos que garantam a dignidade da pessoa humana, como é o direito à moradia.

Os tribunais vêm decidindo com regularidade sobre a área mínima, de acordo com o segundo posicionamento apresentado, como se pode ver no seguinte julgado:

Apelação cível. Ação de usucapião especial urbano. Sentença de procedência. Imóvel objeto da lide que apresenta área inferior ao módulo urbano mínimo. Apelo do Município do Rio de Janeiro, na qualidade de terceiro interessado. Limitação da legislação municipal para a constituição de lotes autônomos, direcionada

ao parcelamento voluntário do solo pelos diversos modos negociais, que não pode influenciar na aquisição da propriedade por usucapião, por se tratar de modo originário de obtenção do domínio. Necessária distinção que deve ser realizada entre aquisição originária da propriedade e o simples pedido de parcelamento do solo urbano, em razão de loteamento ou desmembramento de terras. Artigo 183 da Constituição Federal que apenas delimita o tamanho máximo do imóvel, e não o mínimo, justamente porque qualquer outra ressalva poderia obstar o acesso ao direito à moradia. Sobreposição da norma de índole constitucional sobre as demais, hierarquicamente inferiores. Precedentes desta Corte Estadual no mesmo sentido, inobstante a controvérsia que paira sobre o tema. Apelo impróvido.⁷

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, ainda não se manifestou a respeito da controvérsia. Porém, vale mencionar o Recurso Extraordinário 422.349/RS, que trará pela primeira vez a questão, o qual tem como relator o Ministro Dias Toffoli.

Acredita-se que as regras de parcelamento do solo da usucapião especial coletiva de imóvel urbano constantes no Estatuto da Cidade devam prevalecer aos mandamentos presentes na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, atendendo a realidades como a do Acampamento Santo Dias, em que os moradores estão organizados e, com o tempo, poderão encontrar, junto ao Poder Público, soluções para a urbanização de seu condomínio.

3.2.3.4 Não Identificação dos Terrenos

Não se pode perder de vista que a modalidade de usucapião coletiva é destinada à regularização de áreas de baixa renda, onde a ocupação habitacional usualmente ocorre de forma desordenada, ou ordenada pelos próprios moradores, à revelia do parcelamento urbanístico e do registro do parcelamento em matrícula do registro de imóveis. Para tanto, o Estatuto da Cidade abriu a possibilidade de se

⁷ (TJ-RJ - APL: 01380772119998190001 RJ 0138077-21.1999.8.19.0001, Relator: DES. CELSO LUIZ DE MATOS PERES, Data de Julgamento: 26/02/2014, DÉCIMA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/04/2014 18:17).

considerar estado de comosse da área nesses casos, admitindo que seja usucapida a área toda pelos moradores coletivamente.

Como ocorre no Santo Dias, o requisito é aplicável quando não for possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor (artigo 10 do Estatuto da Cidade), ou seja, quando impossível de se identificar cada terreno pelo parcelamento do cartório de registro de imóveis.

Ademais, o termo ‘terreno’ pressupõe espaço imóvel com divisas certas, frente para via pública e condições mínimas de urbanização. O acampamento pesquisado se constitui, pois, de espaços que não seriam passíveis de regularização por vias individuais, pois não há organização urbanística e a usucapião individual não proporcionaria condições para abrir vias e ruas e para urbanizar a área.

A ideia do legislador foi a de alcançar aquelas situações em que pode haver posse materialmente certa, mas o seu objeto é fluido, as divisas moveáveis e, principalmente, o perfil urbanístico indesejável. Encaixam-se na situação aludida as chamadas ‘favelas’, ou outros núcleos habitacionais semelhantes, não dotados de planejamento ou de serviços públicos essenciais (LOUREIRO, 2002, p. 24-49).

A área do Santo Dias somente ganhará sentido e destinação urbanística como um todo na impossibilidade de se destacarem parcelas individuais. Assim, “O legislador usou a expressão ‘onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor’ porque viu o núcleo habitacional desorganizado como uma unidade, uma universalidade de fato” (LOUREIRO, 2002, p. 49),

No Santo Dias, os lotes ocupados por cada possuidor não são individualizáveis, e obviamente ainda não existe projeto de loteamento do local aprovado. É nesse sentido que se afirma que não existe situação em que seja totalmente impossível de se individualizar a área ocupada, pois aponta-se uma situação em que cada família vive em seu barraco, em sua pequena moradia, e consegue delimitar o seu espaço e o espaço do outro. O que não é possível é fazê-lo com ruas, muros, calçadas e outros elementos de uma cidade.

Portanto, para fins de legislação, o acampamento é uma área sem planejamento e sem urbanização, ainda que exista relativa organização. O fato é que o imóvel não se encontra devidamente delimitado – isto é, não está loteado.

A lei reconhece a existência de separação entre as moradias, sem impedir a propositura da ação, já que o artigo 10 da Lei 10.257/2001, no parágrafo 3º, admite a atribuição de frações ideais diferenciadas, no caso de acordo escrito entre os condôminos. Na verdade, sempre existirá alguma delimitação irregular ante as normas vigentes, como ocorre na situação urbanística do Santo Dias.

Acerca da impossibilidade dessa individualização das posses, a doutrina assevera:

A caracterização da posse coletiva e o preenchimento dos demais requisitos constitucionais são os elementos suficientes para a aplicação do Usucapião Urbano Coletivo, com base no artigo 10. Esta modalidade de usucapião será um instrumento muito importante para a regularização fundiária, por meio da aquisição do domínio pleno pelos moradores dos núcleos de favelas, ou de lotes populares subfracionados adquiridos pela população de baixa renda em áreas urbanas que se caracterizam como loteamentos urbanos irregulares ou clandestinos (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 390).

A função desse instrumento de política urbana é justamente possibilitar a regularização e a conformação urbanística das habitações que fogem às normas e surgem desorganizadas – mas organizadas. A intenção é possibilitar àquele que tem habitação precária uma atuação legítima do Estado na garantia de seus direitos.

4 CONCLUSÃO

A usucapião especial coletiva de imóvel urbano constitui veículo para a solução de graves problemas fundiários resultantes da ocupação irregular do solo urbano. Acredita-se, inclusive, que seja instrumento

cabível nos casos de ocupações existentes na cidade de Vitória da Conquista, como o Acampamento Santo Dias.

Sob a ótica constitucional mais atual, deve-se observar atentamente o fenômeno do crescimento acelerado e anárquico das cidades, onde surgem inúmeras habitações desprovidas de qualquer infraestrutura ou zelo pelas normas urbanísticas, isto é, inconformes com a legislação municipal que trata a matéria.

Essa ótica, no entanto, exige de nós a análise do fenômeno sob os fundamentos e objetivos de nosso Estado, que se resumem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que seja isenta da pobreza e da marginalização e tenha reduzidas as desigualdades sociais e regionais. Exige, ainda, a percepção de que, embora a Carta Magna assegure o direito de propriedade, esse não pode ser distanciado do bem-estar social. A propriedade deve atender a sua função social.

É com o fim de materializar essa visão progressista de propriedade, de cidade e de urbanização que surge o Estatuto da Cidade, harmonizando os interesses particulares individuais com os interesses da coletividade e do bem-estar de todos. O documento oferece, assim, instrumentos cabais aos municípios, os quais estão mais próximos dos cidadãos e vivenciam de forma mais próxima os problemas urbanos.

Um desses instrumentos é a usucapião especial coletiva de imóvel urbano, apta a promover a distribuição justa da propriedade urbana, considerando a sua função social. É com esse fim que uma das diretrizes expressas do Estatuto da Cidade é a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Compreende-se, com isso, que o Estatuto trata de comunidades como a do Acampamento Santo Dias, afastadas do centro da cidade, ocupadas por muitos anos e desassistidas pelo Estado e por suas políticas urbanas. A terra, a moradia e o trabalho são os objetivos das 37 famílias que ali vivem e se organizam em torno do Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) a fim de concretizar essa visão de sociedade mais justa e igualitária.

Enxerga-se, portanto, a usucapião especial coletiva de imóvel urbano como instrumento de inserção do Acampamento Santo Dias na cidade legal, capaz de garantir a propriedade e de evitar remoções, que não só desarticulam as relações intersubjetivas entre os moradores, mas geram impactos negativos na luta dos movimentos sociais.

Referências

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

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

_____. *Código Civil Brasileiro, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. *Código de Processo Civil, de 11 de janeiro de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

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

LOUREIRO, Francisco. Usucapião individual e coletivo no Estatuto da Cidade. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Padma, v. 9, 2002.

MENEZES, Hilário José. *O papel dos movimentos sociais na construção de novos espaços periféricos em Vitória da Conquista: o caso do Movimento de Trabalhadores Desempregados - MTD*. Disponível em: <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Hil%20E1rio%20Jos%20E9%20Menezes.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 22. ed. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2004

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *Lei Municipal nº 1.385 de 2006*. Disponível em: <http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/wp-content/uploads/Lei_1385_06_Plano-Diretor-Urbano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.