

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

RENAN LIZIERO LADEIRA

**USUCAPIÃO COLETIVO: PROBLEMAS ATUAIS ACERCA DE SUA
EFETIVIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS
GERAIS E DO RIO DE JANEIRO**

Juiz de Fora

2022

RENAN LIZIERO LADEIRA

**USUCAPIÃO COLETIVO: PROBLEMAS ATUAIS ACERCA DE SUA
EFETIVIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS
GERAIS E DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Civil, sob orientação do Prof. Dr. Marcus Eduardo de Carvalho Dantas.

Juiz de Fora

2022

FOLHA DE APROVAÇÃO

RENAN LIZIERO LADEIRA

**USUCAPIÃO COLETIVA: PROBLEMAS ATUAIS ACERCA DE SUA
EFETIVIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS
GERAIS E DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Civil, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Marcus Eduardo de Carvalho Dantas

Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Raquel Bellini de Oliveira Salles

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Sergio Marcos Carvalho de Ávila Negri

Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 16 de agosto de 2022.

RESUMO

A presente pesquisa detém como principal objetivo evidenciar os atuais problemas acerca da efetividade da usucapião especial urbana coletiva na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, dado que o direito em questão está imbuído de relevante interesse social e, desde sua criação, vem encontrando empecilhos à sua concretização. Ademais, intenta-se analisar questões históricas do instituto, de forma a fazer uma pormenorizada análise desde sua antiga previsão até sua previsão atual, destacando-se as expressivas mudanças ocorridas no texto legal. Nessa perspectiva, será abordado o Recurso Extraordinário 422.349 RS, que pacificou meritório entendimento sobre o instituto, bem como as atuais críticas à usucapião coletiva. Desse modo, para uma profunda compreensão sobre o tema, tenciona-se examinar bibliografias e documentos correlatos ao assunto, bem como se valer de fontes doutrinárias, legislativas e jurisprudências. Por fim, pretende-se fazer um estudo de casos a partir de jurisprudências do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, com a finalidade de apresentar quais são os atuais problemas para a efetivação da usucapião especial urbana coletiva.

Palavras-chave: Usucapião especial urbana coletiva. Estudo de casos do TJ/MG e TJ/RJ. Recurso Extraordinário 422.349 RS. Críticas atuais.

ABSTRACT

The main objective of this research is to highlight the current problems about the effectiveness of collective urban special adverse possession in the jurisprudence of the Court of Justice of Minas Gerais and Rio de Janeiro, given that the right in question is imbued with relevant social interest and, since its creation, has been finding obstacles to its implementation. In addition, it is intended to analyze historical issues of the institute, in order to make a detailed analysis from its old prediction to its current prediction, highlighting the expressive changes that occurred in the legal text. In this perspective, the Extraordinary Appeal 422.349 RS will be addressed, which pacified a meritorious understanding of the institute, the divergence of intertemporal law, that is, its initial application framework, as well as the current criticisms of collective adverse possession. Thus, for a deep understanding of the subject, it is intended to examine bibliographies and documents related to the subject, as well as to make use of doctrinal, legislative and jurisprudence sources. Finally, it is intended to make a case study from the jurisprudence of the Court of Justice of Minas Gerais and Rio de Janeiro, in order to present what are the current problems for the effectiveness of collective urban special adverse possession.

Keywords: Collective urban special adverse possession. Case study of TJ/MG and TJ/RJ. Extraordinary Appeal 422.349 RS. Current reviews.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. ASPECTO HISTÓRICO	8
3. ANTIGA PREVISÃO DO INSTITUTO	11
4. A DISCIPLINA DA USUCAPIÃO COLETIVA E SEUS PROBLEMAS	16
4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 422.349 RS	20
5. ESTUDO DE CASOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS E DO RIO DE JANEIRO	26
5.1 PRIMEIRO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 1.0693.12.010386-8/001 MG	27
5.2 SEGUNDO CASO. AGRAVO DE INSTRUMENTO 1.0024.10.191978-5/002 MG ..	29
5.3 TERCEIRO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 0009840-69.2004.8.19.0202 RJ	30
5.4 QUARTO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 0022917-16.2008.8.19.0038 RJ	32
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34

USUCAPIÃO COLETIVA: PROBLEMAS ATUAIS ACERCA DE SUA EFETIVIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS E DO RIO DE JANEIRO

Renan Liziero Ladeira¹

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 entre as diversas novidades que trouxe, estabeleceu, nos artigos 182 e 183, a usucapião especial rural, bem como as diretrizes para o desenvolvimento da política urbana. Em 2001, tais dispositivos foram mais detalhadamente regulamentados por meio do Estatuto da Cidade, que detinha o escopo de promoção da regularização e reforma urbana.

Apesar do avanço decorrente da previsão do Estatuto da Cidade, a efetividade dos instrumentos ali previstos não era satisfatória e os dispositivos sofriam críticas da doutrina acerca da redação com a qual foram positivados. Diante desse cenário, em 2017, foi editada a Lei 13.465, conhecida como Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com o objetivo de dar mais densidade ao processo de regularização fundiária no âmbito urbano.

À vista disso, a presente pesquisa justifica-se na medida em que tenciona abordar a usucapião, com enfoque na usucapião especial urbana coletiva, de modo a identificar os problemas que prejudicavam a pretendida eficácia do instituto, as modificações que foram realizadas no intuito de garantir tal efetividade e o modo como o instituto tem sido encarado nos tribunais, o grande teste de concretização de tais direitos.

Ademais, objetiva-se fazer um estudo de caso de jurisprudências proferidas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, de forma a destacar e criticar os problemas e empecilhos acerca da efetivação da usucapião coletiva.

Posto isso, o texto encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata do aspecto histórico da usucapião coletiva, destacando-se seu surgimento, sua regulamentação, modificações e decisões relevantes. No segundo capítulo, acentua-se a antiga previsão do instituto, de modo a fazer um escrutínio do texto legal em vigência à época e apontar críticas. No terceiro capítulo, é retratada a atual previsão do instituto, bem como se ressaltam as mudanças que o instituto sofreu. Para tanto, abordam-se decisões relevantes, com

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: renan.ladeira.ufjf@gmail.com

destaque de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, e críticas a sua conveniência e eficácia.

Por fim, o último capítulo é destinado a analisar decisões proferidas acerca da usucapião coletiva, destacando-se os problemas atuais para a efetivação da usucapião coletiva tendo em vista as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

2. ASPECTO HISTÓRICO

Até meados do século XIX, prevaleceram no Brasil, quase de maneira integral, as emanções legislativas provindas do continente europeu, mesmo que sempre adaptadas e ressignificadas às particularidades locais. (ALFONSIN, et al., 2016). No que tange ao direito de propriedade, a política de terras incorporou, ao longo do tempo, uma fusão de institutos feudais e mercantis que possuíam flexibilidade, precariedade e informalidade, cujos contornos adaptavam-se às transformações demográficas e socioeconômicas vivenciadas pelo país. (ALFONSIN, et al., 2016).

Essa modernização, influenciada pelo racionalismo iluminista típico do ideal liberal-republicano, gerou reflexos no direito de propriedade. Em razão disso, este passa a ser um direito absoluto, pleno, perpétuo e privado, não se sujeitando a limitações externas (ALFONSIN, et al., 2016), à semelhança do que poderia ser visto no código civil francês de 1804.

Contudo, o reflexo no direito positivo ocorreu mais intensamente apenas com a Lei de Terras², que objetivou a contenção de ocupações informais de terras devolutas, a formalização das propriedades por meio de titulações e o fomento da mão de obra imigrante nas lavouras. (ALFONSIN, et al., 2016). Do ponto de vista jurídico, as relações que eram de cunho pessoal e seguiam o bel prazer da coroa, passaram a assumir, no decorrer do processo de modernização, formas ditadas pelos proprietários e pelo mercado. (ALFONSIN, et al., 2016).

Após a edição da Lei de Terras, o código civil de 1916 passou a ser a sede da disciplina da propriedade no país, mas sem o objetivo de servir de fomento a uma política pública de ocupação do território. A despeito de não ter havido a revogação expressa³ da lei de terras, considera-se que esta tenha sido tacitamente revogada pela Lei 4504/64, conhecida como Estatuto da Terra⁴.

² Sancionada pelo Imperador D. Pedro II, em 18 de setembro de 1850, dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. (BRASIL, 1850).

³ A propósito, é pertinente destacar a existência do projeto de lei 3990/00, já aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cujo objetivo é revogar expressamente, entre outras, a lei de terras.

⁴ Nos termos do art. 1º, a legislação: “regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”. (BRASIL, 1964).

Já no Brasil do século XX, a Constituição Federal de 1988 é apontada como marco fundador do Direito Urbanístico brasileiro, eis que, pela primeira vez, deu-se visibilidade à questão urbana. (ALFONSIN, et al., 2016). Nesse passo, enfatize-se que o capítulo da política urbana foi fruto de um amplo processo de mobilização de entidades e movimentos sociais, mais de 130 mil assinaturas foram coletadas para incluir vinte e três artigos sobre política de desenvolvimento urbano na Constituição; por influência do bloco de centro-direita, porém, restaram apenas os artigos 182⁵ e 183⁶. (ALFONSIN, et al., 2016).

Nos termos do disposto da Constituição, quando o direito de propriedade recair sobre um imóvel, cabe ao plano diretor do município discipliná-lo, sempre objetivando o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e propriedade, além de estabelecer instrumentos a fim de conferir efeitos jurídicos ao princípio da função social. (ALFONSIN, et al., 2016). Assim sendo, houve a instituição do parcelamento e edificação compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública dos terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados e, por fim, a previsão de uma nova modalidade de usucapião. (ALFONSIN, et al., 2016).

No entanto, muitas das disposições trazidas pelo capítulo da política urbana não eram passíveis de serem autoaplicáveis e exigiam uma lei federal para regular a matéria. A partir disso, em 2001, houve a aprovação do Estatuto da Cidade, que representou uma verdadeira ruptura paradigmática, visto que abandonou o “modelo proprietário”, no qual prevalecia o direito exclusivo sobre a propriedade e a prevalência da função econômica, inaugurando-se uma nova ordem jurídico-urbanística. (ALFONSIN, et al., 2016).

Dentre as mudanças promovidas pela legislação, podem-se citar: a subordinação da propriedade, pública e privada, ao princípio da função social da propriedade; a elevação do urbanismo como função pública; o reconhecimento da cidade como um bem coletivo; a indicação de instrumentos jurídicos para garantir a efetividade dos princípios e diretrizes da política urbana; o reconhecimento do plano diretor como lei ordenadora da política urbana, cuja competência incide na fixação de critérios para atender a função social urbana; a democratização da gestão da política urbana e o surgimento de direitos difusos e coletivos. (ALFONSIN, et al., 2016).

⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁶ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

No que se refere à última característica, realça-se o direito à cidade sustentável, que envolve vários direitos difusos ligados à preservação do meio ambiente, regularização fundiária, infraestrutura e serviços, bem como a justa distribuição do ônus e benefícios da urbanização. (ALFONSIN, et al., 2016).

Vale mencionar que, embora os artigos 182 e 183 no que concerne ao Estatuto da Cidade estejam voltados de maneira prioritária ao Poder Executivo municipal e ao Poder Legislativo municipal, o Poder Judiciário deve observar tais preceitos, de maneira que, ao analisar questões inerentes a propriedade urbana, pública ou privada, observe-se o disposto na lei do plano diretor de cada município, cuja função é estabelecer pontos para atingir a função social. (ALFONSIN, et al., 2016).

Destarte, pode-se afirmar que a política urbana, outrora fundada no direito privado, passa a se voltar ao direito público. (ALFONSIN, et al., 2016). Em razão disso, a fim de atender aos preceitos da função social, a propriedade não é mais um assunto de interesse do proprietário, mas sim um tema de debate coletivo. (ALFONSIN, et al., 2016).

3. ANTIGA PREVISÃO DO INSTITUTO

Com o propósito principal de regulamentar o art. 183 da Constituição Federal, é sancionada, em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, a qual trouxe a seguinte descrição em sua ementa: “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. (BRASIL, 2001).

À vista disso, evidencia-se a missão de caráter social e de política urbana conferida à lei. Aliás, a norma contida no inciso XIV, do artigo 2º, com o texto original da sanção da lei em 2001, não deixa dúvidas ao revelar a intenção do legislador de privilegiar a população menos favorecida, de baixa renda, pois deixou explícita a intenção de promover a: “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. (BRASIL, 2001).

Em seu artigo 10, pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio, em razão do tipo de construção ou dos terrenos não serem capazes de revelar um específico dimensionamento para cada possuidor (FILHO, 2009), positivou-se o instituto da usucapião especial urbana coletiva, também referida como usucapião urbana coletiva do Estatuto da Cidade ou simplesmente como usucapião coletiva, que trazia a seguinte redação, atualmente revogada:

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).

Do texto em evidência, notam-se requisitos essenciais para a configuração da usucapião especial urbana coletiva. De imediato, é possível afirmar que tal modalidade é aplicável somente a imóveis localizados na zona urbana e, de acordo com a redação revogada, com área total maior de duzentos e cinquenta metros quadrados.

Sendo assim, faz-se importante a distinção entre o imóvel urbano e o imóvel rural, que deve ser feita atentando-se, para efeitos da aplicação da usucapião coletiva, à localização do imóvel, e não à sua destinação, como ocorre, para fins de arrendamento, no Estatuto da Terra (SCHREIBER, et al., 2021). Segundo Silvestre (2019, p. 343): “Um imóvel é urbano se

localizado na região que o Plano Diretor Urbano do Município define como perímetro ou zona urbana”.

Saliente-se, ainda, que a legislação enumera mais requisitos, como que a população que ocupasse a área fosse considerada de baixa renda (*pro misero*), nos termos legais, e que o imóvel objeto da usucapião fosse destinado a sua moradia (*pro habitatio*). Para uma definição mais precisa e clara do conceito de população de baixa renda, poder-se-ia aplicar o conceito estabelecido na Lei nº. 1.060/1950 ou das Defensorias Públicas Estaduais. (SILVESTRE, 2019).

O artigo 10 exigia que a usucapião fosse pró-moradia ou *pro morare* (ou *pro habitatio*), ou seja, a destinação dos imóveis só poderia ser residencial. Isso significa dizer que a legislação veda que a posse fosse exercida por preposto, haja vista que o imóvel objeto de usucapião deve servir de moradia ao possuidor ou à sua família (SCHREIBER, et al., 2021). Ademais, o interregno deveria ser de cinco anos ininterruptos e sem oposição, e não se poderiam identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Por fim, os possuidores não poderiam ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Nesse sentido, Silvestre (2019, p. 342-343), de maneira muito didática, sintetiza os requisitos exigidos pelo art. 10, antes da vigência da Lei 13.465/2017, a qual dispõe, dentre outros assuntos, sobre a regularização fundiária rural e urbana e, com intuito de aprimorar a legislação, suprimiu os requisitos de áreas urbanas com mais de 250m², ocupação por população de baixa renda e impossibilidade de identificar o terreno ocupado por cada possuidor. Do mesmo modo, incluiu o requisito de que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m² por possuidor, veja-se:

Tabela 1 – Requisitos para usucapião coletiva antes da promulgação da Lei 13.465/2017.

Coisa	Imóvel urbano com área superior a 250m ²
Usucapiente	População de baixa renda, composta por pessoas pobres na forma da lei e que não tenham propriedade sobre outro imóvel urbano ou rural
Posse	Exercida de modo a não ser possível identificar as partes do imóvel ocupadas individualmente pelos possuidores, ou seja, todos têm posse sobre o todo
Tempo	05 anos

Fonte: Revista de Direito da Cidade (2019).

Como crítica à redação utilizada pelo legislador, é imperioso acentuar as expressões “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor” e “áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados”.

A primeira expressão usada na redação original do artigo 10, aliás, “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”, oferecia um grande empecilho de ordem operacional à concretização da usucapião coletiva, eis que poderia dar a entender que a legislação exigia a balbúrdia, a confusão ou a decrepitude fática. (DI SPIRITO, 2018). Esse também é o entendimento de Silvestre (2019, p. 344), que afirma: “mais parecia que essa usucapião ocorria quando todas as pessoas usavam o mesmo imóvel ao mesmo tempo, sem espaços próprios”, e, ainda nesse raciocínio, assevera que: “a partir da Lei nº. 13.465/2017 a “confusão” na ocupação não é mais necessária”. (2019, p. 343).

Nessa linha de pensamento, acerca da mencionada exigência, afirmam Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino, Bruno César Deschamps Meirinho e Luana Xavier Pinto Coelho (2017 apud SILVESTRE, 2019, p. 343):

Segundo o art. 10 do Estatuto da Cidade, a usucapião coletiva pode ser promovida nas ocupações onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. O requisito da impossibilidade de identificação dos terrenos tem sido considerado pela doutrina como uma exigência a ser interpretada de forma flexível, com vistas aos objetivos da regularização fundiária, e não para criar obstáculos ao exercício do direito, uma vez que, em última análise, sempre seria possível identificar, em algum grau, os limites da moradia de cada família [...]. (grifo meu).

De acordo com Loureiro (2011), a expressão deveria ser interpretada pelo critério teleológico e com “largueza”, de modo a evitar, ao máximo, uma interpretação literal. Isso porque, segundo o autor, a usucapião coletiva foi um dos instrumentos jurídicos, emprestado do direito privado, definido pelo legislador a fim de promover a concretização de norma de eficácia contida, de modo a possibilitar a efetivação de valores constitucionais.

Desse modo, para se interpretar as normas relativas à usucapião coletiva, não se deve utilizar critérios arraigados e tradicionais do direito privado, mas deve-se interpretar consoante a funcionalização do instituto e da consecução de valores sociais, posto que o objetivo do legislador foi atingir situações nas quais pode haver posse materialmente certa, porém seu objeto é fluido, as divisas detêm caráter movediço e, sobretudo, um perfil urbanístico indesejável. (LOUREIRO, 2011).

Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de agregação dos moradores à comunidade ocorre sem qualquer pré-requisito e a posse vai sendo exercida em cada área sem que haja definição prévia de sua metragem. (FILHO, 2009). Em tais condições, a expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor” foi usada pelo legislador em razão de ter entendido o núcleo habitacional desorganizado como uma unidade,

na qual seria impossível destacar parcelas individuais. (LOUREIRO, 2011). Noutros termos, o legislador enxergou a posse sobre núcleos desorganizados como uma pluralidade de poderes de fato acerca de um mesmo bem, tendo em vista o núcleo em sua totalidade. (LOUREIRO, 2011).

Numa aplicação prática, em aglomerados que contenham cem ou duzentas moradias, a inexistência de vias públicas internas e de recuos entre as habitações tornaria impossível a individualização com o mínimo de segurança capaz de ingressar no registro imobiliário. (LOUREIRO, 2011).

Dessa maneira, segundo Loureiro (2011), a usucapião coletiva veio corrigir uma situação na qual o possuidor de uma habitação precária localizada em um aglomerado encontrava empecilhos à concretização do direito subjetivo material de obter a declaração de propriedade do espaço que ocupa. Logo, por meio da usucapião coletiva, seria possível superar os empecilhos e, concomitantemente, proporcionar a regularização fundiária e a conformação urbanística do terreno.

Por fim, destaque-se posição de Igor da Costa e Maria Fontinelli (2013), os quais afirmam que a mencionada expressão deveria ser assimilada de acordo com as normas municipais de parcelamento. Sob essa ótica, se a área ocupada por cada usucapiente estivesse ajustada aos termos da área mínima para a localidade, não haveria entraves para que o juiz individualizasse os imóveis. Contudo, isso será de difícil configuração, de tal sorte que se trata de ocupações irregulares, e o instituto estabelece frações ideais de todo imóvel, o que implica em uma espécie de condomínio, conforme o § 3º, do art. 10 do Estatuto da Cidade⁷.

O segundo aspecto do artigo que causava grande dificuldade para sua efetivação era o trecho onde se fazia referência a áreas urbanas de “mais de 250 metros quadrados”. Por tal requisito, a totalidade da área ocupada pelos usucapientes deveria ser superior a 250 metros quadrados. Tal referência, por sua vez, zombava dos fins da própria norma, haja vista que almejava a concretização do direito fundamental à moradia para a população carente, ao mesmo tempo em que é notória a dificuldade para identificar entre os hipossuficientes, por unidade habitacional, posse delimitada igual ou superior a 250m², fato que transformava a legislação em letra morta para a população carente. (DI SPIRITO, 2018). Enfatize-se que a exigência legal se concentra na questão da área mínima, a qual poderia ter várias posses, desde que não fosse possível identificar a posse de cada um.

⁷ § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

Isso posto, é possível inferir que a determinação de que a usucapião coletiva contemplaria apenas as áreas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados, fato que excluiria vários possuidores dos benefícios da usucapião, na medida em que, notoriamente, as moradias de aglomerados subnormais, geralmente, são bem reduzidas. Se a legislação fosse interpretada literalmente nesse ponto, várias moradias não poderiam se apoiar na usucapião coletiva, o que contraria, frontalmente, o escopo de regularização fundiária do Estatuto da Cidade.

Nesse viés, importante destacar o afirmado pelo distinto José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 134):

A fixação da área mínima não foi uma boa opção do legislador. O real fundamento dessa modalidade de usucapião deveria ser apenas a impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados, e não também a limitação da área. Poderão surgir efeitos injustos para posseiros urbanos. Assim, se uma área de duzentos metros quadrados, por exemplo, for objeto de várias posses, em espaços não identificados para cada possuidor, não poderá ser objeto de usucapião coletivo nem do usucapião individual, já que para este é necessário identificar o terreno sob a posse do morador. (Grifo meu).

Sendo assim, malgrado a prestigiosa intenção do legislador em regularizar a usucapião coletiva, alguns requisitos, de forma prática, representavam grandes óbices à concretização do direito de usucapir. Em razão disso, seria necessária uma reforma do texto legal, o que ocorreu com o advento da Lei 13.465/2017.

4. A DISCIPLINA DA USUCAPIÃO COLETIVA E SEUS PROBLEMAS

Com a promulgação da Lei 13.465/2017, conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), houve substancial alteração no instituto da usucapião coletiva. Desde então, o artigo 10 da Lei 10.257/2001 passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes. (BRASIL, 2017).

Tendo em vista a mudança legislativa, podem-se descrever significativas alterações. A primeira diz respeito à substituição de um preceito focado na condição econômica dos moradores por um preceito centrado em condições objetivas ao propósito da usucapião, ou seja, a nova redação da lei substituiu a expressão “ocupação por famílias de baixa renda” pela expressão “núcleos urbanos informais”. Desse modo, os moradores de núcleos urbanos informais não necessariamente precisam ser pobres na acepção legal, basta que não sejam proprietários de outros imóveis, urbanos ou rurais. (SILVESTRE, 2019).

Apesar da troca da expressão “famílias de baixa renda” por “núcleos urbanos informais”, o objetivo da lei ainda é contemplar pessoas menos abastadas, uma vez que a

essência dos núcleos urbanos informais é composta por pessoas de baixa renda (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019). Aliás, importante mencionar que a Lei 13.465/2017 traz o conceito de núcleos urbano informais em seu artigo 11, nos incisos I⁸, II⁹ e III¹⁰.

Insta salientar que, apesar da lei em vigor mencionar apenas a expressão “núcleos urbanos informais”, segundo Tartuce (2019), a modalidade de usucapião coletiva aplica-se também à categoria de núcleo urbano informal consolidado.

Nesse contexto, destaque-se outra importante alteração no que diz respeito ao tamanho do imóvel objeto da usucapião coletiva. Outrora, a lei exigia que a área urbana devesse possuir mais de duzentos e cinquenta metros quadrados; hodiernamente, todavia, a lei exige que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor. Por conseguinte, verifica-se que o critério não é mais o mínimo da área a ser usucapida, mas sim o máximo possível para cada possuidor (TARTUCE, 2019).

Nesse viés, Solange Cristina da Silva (2003 apud VAZZOLER, 2008) critica a limitação à metragem máxima de duzentos e cinquenta metros quadrados, asseverando que:

Se a usucapião coletiva está vocacionada a promover para a população de baixa renda uma política de inclusão social, que possibilite acesso ao direito de morar e ao direito à cidade, a dignidade das pessoas e da moradia deverão ser preservadas. Uma área com metragem inferior a 250 metros quadrados não oferecerá condição de dignidade para vários moradores. (Grifo meu).

Todavia, um estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas¹¹ (FIPE), publicado em 12 de janeiro de 2022, revelou que o tamanho médio da casa própria que os brasileiros conseguem financiar mede 66m². De maneira distinta, os 10% mais ricos do país financiam, em média, casas com 136m². Isso significa dizer que 250m² é quase o dobro da média do tamanho dos imóveis financiados pela classe alta.

⁸ Núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. (BRASIL, 2017).

⁹ Núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. (BRASIL, 2017).

¹⁰ Núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. (BRASIL, 2017).

¹¹ Disponível em: <https://www.cimentoitambe.com.br/massa-cinzenta/qual-e-o-tamanho-medio-da-casa-propria-do-brasileiro/>. Acesso em 05 jul. 2022.

Nesse prisma, notícia publicada pelo jornal Folha de São Paulo¹², em 10 de novembro de 2019, destaca que, para caber no bolso e no estilo de vida do morador, a metragem média dos novos apartamentos na cidade de São Paulo ficou 27% menor em 10 anos. As unidades com apenas um dormitório, passaram, em média, de 55,7 m² em 2009, para 33,2 m² em julho de 2019, o que significou uma redução de 40%.

Já os apartamentos com menos de 45 m² são os mais populares e correspondem a mais de 60% das vendas na cidade. Conforme afirma o professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Alberto Ajzental na mencionada notícia, as mudanças nas plantas são impulsionadas por fatores econômicos e por novos padrões sócio culturais. A notícia destaca, ainda, que principalmente jovens de até 35 anos, a procura de praticidade, optam por renunciar espaços maiores para se estabelecerem em uma região com sólida infraestrutura.

À vista disso, com máxima vênica a autora, a limitação imposta pela lei de 250 m² parece ser bastante razoável, pois, além de se harmonizar com a modalidade individual especial urbana, cuja metragem máxima é de 250m², é quase o dobro da média dos imóveis financiados pelos 10% mais ricos do país. Ademais, conforme enfatizado acima, muitos moradores estão optando por imóveis menores, desde que próximos à região com maior estrutura. Desse modo, pode-se inferir que o conceito de dignidade não está tão somente vinculado à ideia da dimensão do imóvel, mas possui muita influência da estrutura circundante, principalmente nas grandes cidades.

Nessa linha, a próxima modificação detém relação com a destinação conferida ao imóvel. De maneira expressa, não há mais menção na destinação que o imóvel deve possuir para fins de usucapião. Ante a isso, abre-se a possibilidade do núcleo urbano informal, mesmo com outra destinação distinta da moradia, como, por exemplo, destinação comercial, seja passível de usucapir (TARTUCE, 2019). Nesse sentido, afirma Paulo Lôbo (2021), que, conforme já decidiu o STJ no REsp 1.777.404¹³, em caso que envolvia a usucapião de imóvel

¹² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2019/11/imoveis-encolhem-para-caber-no-bolso-e-no-estilo-de-vida-do-morador.shtml>. Acesso em 05 jul. 2022.

¹³ RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA. REQUISITOS PREENCHIDOS. UTILIZAÇÃO MISTA, RESIDENCIAL E COMERCIAL. OBJEÇÃO NÃO EXISTENTE NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. ANÁLISE PROBATÓRIA. DESNECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. [...]. 2. O propósito recursal consiste em determinar se, a área de imóvel objeto de usucapião extraordinária, nos termos do art. 1.240 do CC/2002 e art. 183 da CF/1988, deve ser usada somente para fins residenciais ou, ao contrário, se é possível usucapir imóvel que, apenas em parte, é destinado para fins comerciais. 3. A usucapião especial urbana apresenta como requisitos a posse ininterrupta e pacífica, exercida como dono, o decurso do prazo de cinco anos, a dimensão da área (250 m² para a modalidade individual e área superior a esta, na forma coletiva), a moradia e o fato de não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. 4. O art. 1.240 do CC/2002 não direciona para a necessidade de destinação

destinado à moradia e à atividade de bicicletaria, é possível usucapir área que tenha destinação mista. Para arrematar, no entendimento de Carlos Roberto Gonçalves (2022), o uso do imóvel deve preponderar para fins residenciais; não afastando a usucapião, contudo, no caso de atividade comercial acanhada.

Além disso, a nova redação da lei omitiu o trecho da impossibilidade de identificação dos terrenos de cada possuidor na área a ser usucapida. Isso significou um grande avanço na legislação, pois houve a intenção de retirar um requisito que dificultava o fim teleológico pretendido pela lei. Tal modificação refletiu na flexibilização que a doutrina defendia, conforme elucidado alhures.

Nessa linha, de acordo com Silvestre (2019), na ocupação não é mais necessária a “confusão” das posses, uma vez que há possibilidade de usucapir de modo coletivo o imóvel urbano em unidades, as quais podem ter possuidores individualizados, na condição de que nenhuma unidade tenha área superior a 250m². Esclareça-se que isso não significa que cada possuidor, efetivamente, terá 250m² da gleba, pois a legislação não está permitindo a identificação das unidades, apenas estabeleceu um limite máximo de área a depender da dimensão do imóvel e da quantidade de possuidores. Aliás, é pertinente elucidar que, por força de lei, será atribuída fração ideal de maneira igualitária entre os possuidores, independentemente da dimensão do terreno ocupado por cada possuidor¹⁴.

Em suma, Silvestre (2019, p. 343), sintetiza de maneira clara e objetiva os critérios adotados para usucapião coletiva após a promulgação da Lei 13.465/2017:

Tabela 2 – Requisitos para usucapião coletiva após a promulgação da Lei 13.465/2017.

Coisa	Imóvel urbano no qual a divisão da área total pelo número de pessoas seja igual ou menor a 250m ²
Usucapiente	Núcleos urbanos informais, independentemente da condição de hipossuficiência econômica das pessoas envolvidas. Contudo, tais pessoas não podem ser proprietárias de outro imóvel urbano ou rural
Posse	Dividida entre as pessoas do núcleo de modo que cada um possua área individual igual ou inferior a 250m ²
Tempo	05 anos

Fonte: Revista de Direito da Cidade (2019).

exclusiva residencial do bem a ser usucapido. Assim, o exercício simultâneo de pequena atividade comercial pela família domiciliada no imóvel objeto do pleito não inviabiliza a prescrição aquisitiva buscada. 5. Recurso especial provido. (REsp 1777404/TO, Rel. Ministra Nancy Andriahi, Terceira Turma, julgado em 05/05/2020, Publicação em 11/05/2020).

¹⁴ § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 422.349 RS

O Recurso Extraordinário 422.349, do Rio Grande do Sul, com repercussão geral, fixou importante entendimento no que diz respeito à eficácia do direito à usucapião, a qual é constitucionalmente assegurada. A questão funda-se na possibilidade de lei hierarquicamente inferior obstar o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana, por intermédio de estabelecimento de módulos urbanos.

In casu, os recorrentes pleitearam a usucapião de imóvel urbano, sob a alegação de que, desde 1991, exercem posse mansa e pacífica, inclusive edificaram uma residência no local. Todavia, o pedido foi indeferido sob a alegação de que o imóvel possuía área inferior ao módulo mínimo definido pelo Plano Diretor do Município (STF, 2015).

À vista disso, destaque-se o pontuado por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho (2014, p. 20-21):

[...] verifica-se a ocorrência de uma (apenas aparente) colisão entre princípios e valores, protegidos pelo ordenamento. Se, por um lado, mostra-se coerente com o interesse público geral de ordenação urbana a solução que preconiza a inviabilidade da usucapião sobre área menor que a metragem mínima das posturas municipais, a fim de atender ao princípio da função social da cidade, evitando-se a degradação do tecido urbano e a consequente favelização, por outro, não se pode negar que o acesso à propriedade imóvel, por meio da usucapião, constitui mecanismo de relevância social de impacto, a bem do acesso à moradia, do princípio da isonomia e da garantia da segurança jurídica.

No julgamento pelo STF, o relator, Ministro Dias Toffoli, destacou em seu voto que (2015, p. 1):

Para o acolhimento de uma pretensão como essa, basta o preenchimento dos requisitos exigidos pelo texto constitucional, não podendo ser erigido obstáculo outro, de índole infraconstitucional, para impedir que se aperfeiçoe, em favor de parte interessada, o modo originário de aquisição de propriedade.

Nessa linha de raciocínio, continua o eminente ministro a defender seu ponto de vista (2015, p. 2): “[...] a presente modalidade de aquisição da propriedade imobiliária foi incluída em nossa Carta como forma de permitir o acesso dos mais humildes a melhores condições de moradia, bem como para fazer valer o respeito à dignidade da pessoa humana [...]”.

Não obstante o posicionamento defendido pelo ilustre ministro, não se pode olvidar o fundamento da instituição do módulo urbano. Seguramente, o módulo estabelecido em

legislação municipal não possui condão meramente estético. Aliás, há de se observar que a instituição do módulo possui uma finalidade em consonância com próprio direito de usucapir, na medida em que ambos almejam garantir melhores condições de moradia, assim como o respeito à dignidade da pessoa humana.

Ainda nesse sentido, o ministro destaca importante preleção do jurista Benedito Silvério Ribeiro (2008 apud TOFFOLI, 2015, p. 2): “Cabe ressaltar que a função social da propriedade pode levar a contornar requisitos urbanísticos e mesmo do plano diretor da cidade, sem o rigor inerente ao parcelamento do solo”.

Contudo, é imperioso observar a norma estabelecida na Constituição, em seu art. 182, que afirma que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

À vista disso, é possível afirmar que não será preciso contornar requisitos urbanos fixados em lei para garantir a função social, uma vez que, conforme disposto na própria Constituição, os requisitos urbanísticos se justificam para garantir o desenvolvimento da função social, e não para coibi-la.

Por derradeiro, embora se trate de usucapião constitucional rural, o ministro cita o entendimento do insigne professor Celso Bastos, que refuta a legislação referente a módulos, posto que (1990 apud TOFFOLI, 2015, p. 5):

Es[s]es têm em mira o desdobramento comum da propriedade, mas no nosso entender não podem funcionar como obstáculo para que um instituto constitucional atinja o seu desiderato. São, portanto, usucapíveis mesmo as áreas de proporções inferiores ao módulo rural da região.

Nessa linha, frise-se o afirmado por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho (2014, p. 23):

[...] se o texto da Constituição da República não especificou a dimensão mínima da área em que as espécies de usucapião constitucionais deveriam se dar, ao contrário, restringiu apenas o limite máximo nessas hipóteses – assim como o Estatuto da Cidade e o Código Civil procederam da mesma forma nos modelos de que cuidam –, certamente não faria sentido que o legislador municipal pudesse incluir tal dimensão em regras normativas de aquisição da propriedade imobiliária. Mesmo porque não têm os Municípios competência para legislar sobre direito civil – parcela que se inclui no rol privativo da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição de 1988¹⁵.

¹⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I- direito civil, [...].

Contudo, em que pese o entendimento do ilustre autor, não se pode perder de vista que conforme o inciso VIII, do art. 30 da CF/88¹⁶, o município detém competência para, no que couber, suplementar legislação estadual e federal, a fim de promover o adequado ordenamento territorial, conforme já definido na ADI 478/SP¹⁷.

Findo o julgamento, o tribunal fixou a seguinte tese (STF, 2015): se forem preenchidas as condições previstas no art. 183 da Constituição Federal, a legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na área onde se encontre o imóvel não pode entravar o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana.

A partir da tese firmada, é pertinente destacar as palavras de Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho (2014, p. 26-27):

[...] uma coisa é a limitação proveniente da legislação municipal para a implantação de lotes autônomos, direcionada ao parcelamento do solo urbano pelos diversos meios negociais; outra, completamente diversa, é a previsão da usucapião constitucional (ou da legislação ordinária federal), voltada à conversão da posse em propriedade, modo originário de obtenção do domínio. Somente uma exegese que artificialmente forçasse a literalidade da norma municipal em detrimento de sua teleologia e função no sistema permitiria conclusão diversa.

Indubitavelmente, a intenção do legislador foi de promover uma regularização fundiária urbana, conforme se constata no art. 9º, da Lei 13.465/2017:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

¹⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL, 1988).

¹⁷ CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, § 4º. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII. I. [...]. II. - A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas - União e Estado-membro - deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional. III. [...]. (ADI 478/SP, Rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/1996, publicação em 28/02/1997). (Grifo meu).

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017).

Entretanto, o instituto da usucapião coletiva recebeu severas críticas sobre sua conveniência e eficácia, defendendo-se, até mesmo, que a lei atuava em sentido diametralmente contrário ao seu objetivo. Nesse aspecto, assevera Salles (2005 apud GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019) que o Poder Público deveria ter como propósito a eliminação de favelas, de modo a viabilizar que seus moradores possam transferir-se para residências populares dignas, erguidas pela Administração e com valores acessíveis àqueles com menos poder aquisitivo. Contudo, com efeito do art. 10 do Estatuto da Cidade, ainda na concepção de Salles (2005 apud GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019), incrementar-se-ia o grave problema da perpetuação de favelas.

Em sentido oposto, sustenta Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho (2014, p. 25) que: “a usucapião representa exceção no contexto fático atual, não se podendo alegar risco de favelização generalizada em consequência do reconhecimento judicial pontual de um dos efeitos mais fortes da posse, a usucapião”.

Nessa lógica, sustenta José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 132):

O usucapião coletivo, em virtude de seus fins, se enquadra como modalidade de usucapião especial. Ao mesmo tempo, representa mecanismo de política urbana pelo qual se propicia a regularização da propriedade urbana. Tem ainda aspecto social, pois que beneficia comunidades de baixa renda. Assim, pode-se dizer que o usucapião coletivo tem a natureza de usucapião especial instituído como instrumento de política urbana e de justiça social.

Ainda de acordo com o ponto de vista do ilustre autor (2009, p. 133): “Não se deve olvidar também que o usucapião especial coletivo retrata indiscutível economia no procedimento a ser adotado perante o Poder Judiciário, porque numa só ação todos os interessados deduzem sua pretensão”.

Ressalte-se que, apesar das críticas tecidas pelos autores terem sido lançadas antes da relevante alteração de 2017, ainda continuam atemporais e são pertinentes à questão dos reflexos sociais advindos da usucapião. Não se deve olvidar, entretanto, que não é possível resolver o problema imobiliário urbano com amparo apenas em uma legislação, por mais aprimorada que seja, porquanto se trata apenas de mais uma engrenagem no funcionamento do sistema. Noutros termos, sua existência é indispensável, mas precisa ser usada de maneira conjunta com outros fatores de mesma importância.

Nessa senda, alegam Gagliano e Pamplona Filho (2019) que não possuem plena certeza de que o dispositivo estimulará o aumento do processo de favelização, uma vez que o referido processo é desencadeado, precipuamente, por falta de políticas públicas efetivas, de modo especial no que concerne ao uso do solo e à observância das diretrizes do plano diretor municipal.

Tal assertiva encontra amparo nos dados obtidos em pesquisa realizada pelo IBGE, publicada no site da UFMG¹⁸, dado que, apesar do número de aglomerados subnormais, incluindo-se favelas e palafitas, terem dobrado no período compreendido entre 2010 e 2019, o aumento é corolário da falta de uma política de Estado efetiva, uma vez que a pesquisa revelou uma alta taxa de desemprego, assim como um crescimento acentuado na insegurança alimentar. Desse modo, segundo a mencionada pesquisa, é possível afirmar que a usucapião coletiva não contribuiu para o aumento expressivo do número de aglomerados subnormais.

Nesse sentido, convém registrar trecho pontuado pela notícia da fala da professora da Escola de Arquitetura da UFMG Denise Morado, que, no programa conexões, da Rádio UFMG Educativa, em 18/10/2021, afirmou que “o que estamos vivendo há anos é o aumento da desigualdade no acesso aos direitos constitucionais, em razão da redução das políticas públicas sociais”. Tal afirmativa reforça que o aumento de aglomerados subnormais decorre de fatores independentes da usucapião coletiva.

Aliás, destaquem-se dois importantes casos dos benefícios trazidos pela usucapião coletiva. O primeiro¹⁹, trata-se de caso de que moradores da comunidade Vila Esperança, localizada na cidade industrial de Curitiba (PR), que tiveram a propriedade reconhecida por meio da usucapião coletiva. Ademais, apesar de não finalizar o processo, a decisão proferida não só efetivou a regularização fundiária, como também seguiu entendimento de que é possível usucapir imóvel de sociedade de economia mista.

O segundo²⁰, refere-se à regularização da maior população cigana do nordeste por meio da usucapião coletiva proposta pelo Ministério Público Federal (MPF), na Paraíba. O caso abarca 522 famílias ciganas da etnia calon que residem em Sousa (PB). De acordo com o líder comunitário Francisco Figueiro, as terras ciganas estavam ameaçadas e não podiam usar

¹⁸ Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/aumento-do-numero-de-favelas-no-brasil-e-reflexo-da-desigualdade-crescente-afirma-denise-morado>. Acesso em 30 maio 2022.

¹⁹ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/apos-luta-de-mais-de-uma-decada-justica-reconhece-usucapiao-coletiva-da-comunidade-vila-esperanca-no-sabara/23526>. Acesso em 30 maio 2022.

²⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/04/14/acao-de-usucapiao-e-movida-na-paraiba-para-regularizar-a-maior-populacao-cigana-do-nordeste.ghtml>. Acesso em 30 maio 2022.

elementos de sua cultura, como o dialeto próprio da comunidade. Nessa lógica, saliente-se o afirmado pelo autor da ação, o Procurador da República Felipe Vasconcelos: “A regularização do território da comunidade tradicional cigana representa um elemento essencial para a preservação da cultura cigana, de seus usos e costumes tradicionais”.

Por todo exposto, apesar da divergência sobre a conveniência e efetividade da usucapião coletiva, pode-se afirmar que o instituto detém papel considerável no que diz respeito à segurança jurídica, à consecução do direito constitucional à moradia e, até mesmo, na preservação cultural, porém é primordial que o Poder Público não esgote sua atuação na regularização dos imóveis, porquanto garantir o direito de moradia não o desincumbe de garantir outros direitos tão importantes quanto, até mesmo porque o direito à moradia não se encontra em posição superior na constituição em relação a direitos como saúde e segurança.

5. ESTUDO DE CASOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS E DO RIO DE JANEIRO

A fim de elucidar e analisar quais são os principais problemas que obstam a concretização do direito, será necessário uma pesquisa pormenorizada. Desse modo, mostra-se conveniente analisar de forma esmiuçada as decisões proferidas acerca da usucapião especial urbana coletiva pelo TJ/MG e TJ/RJ.

Em consulta à jurisprudência do TJ/MG, utilizando a expressão “usucapião coletiva”, foram encontradas 14 decisões sobre o tema. Todavia, apenas 9, de fato, estavam relacionadas diretamente ao tema.

Desse conjunto, 2 confirmam a invocação da usucapião coletiva como matéria de defesa indireta, sendo que uma se apoiou, ainda, no princípio da função social; 1, embora tenha sido negada pela relator por falta de apresentação de certidões negativas, com fundamento na assistência judiciária concedida aos autores, a revisora deu provimento ao recurso para cassar a sentença; 3 negaram a usucapião devido à área ocupada pelos autores ser definida e delimitada; 2 negaram a usucapião por falta de documentos pessoais e pelo fato do judiciário não ter o ônus de amealhar tais documentos; 1 negou a usucapião pela fato de ser possível apenas a aplicação da legislação vigente até julho de 2001, a saber, código civil de 1916.

Em consulta à jurisprudência do TJ/RJ, utilizando a expressão “usucapião coletiva”, foram encontradas 44 decisões sobre o tema. Contudo, apenas 13, de fato, estavam relacionadas ao tema.

Desse conjunto, 1 reconheceu que a falta de citação da parte contrária não pode ser atribuída aos autores, cassando a decisão de primeiro grau; 2 negaram a usucapião em razão dos autores pretenderem usucapir área própria e delimitada; 1 reconheceu a fungibilidade entre a usucapião especial na modalidade individual e coletiva, eis que a exordial aludiu tanto ao art. 9º quanto os seguintes, e não pediu expressamente pela modalidade coletiva, incabível no caso; 1 negou a usucapião tendo em vista que eram apenas dois réus, e o artigo utilizava a expressão “população”, conceito inaplicável ao caso concreto; 1 reconheceu a usucapião tendo em vista que não havia identificação dos terrenos ocupados; 1 reconheceu a usucapião em antiga área de sesmaria não registrada, ao argumento de que se presume privada até prova em contrário; 1 manteve os possuidores na posse do bem de maneira a sobrepor o princípio da função social e o direito de moradia; 1 não apreciou o pedido da usucapião em razão de aspectos processuais, porém destacou que no caso de comosse todos os possuidores devem

participar da ação em litisconsórcio necessário; 1 negou a usucapião por ausência de pressupostos processuais, inclusive, em razão do pagamento de ITR²¹, presumiu-se ser o terreno rural; 1 negou a usucapião por falta de litisconsórcio passivo necessário do município; 1 negou a usucapião ao fato do autor pretender se valer da modalidade unitária, sendo que se tratava de modalidade coletiva; 1 negou a usucapião ao argumento que o lapso temporal só pode ter início a partir da vigência do Estatuto da Cidade, afim de não surpreender os proprietários com a nova modalidade.

Sendo assim, a partir desse “retrato jurisprudencial”, a fim de conhecer de forma específica e pontual os problemas atuais para a efetividade da usucapião coletiva, é imprescindível analisar, de forma aprofundada, as seguintes decisões:

5.1 PRIMEIRO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 1.0693.12.010386-8/001 MG

O presente caso trata-se de apelação oriunda da comarca de Três Corações e apresenta a seguinte ementa:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA - ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA - EXTENSÃO PERANTE O CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS - ART. 12, §2º DA LEI 10.257/01 - Nos termos do art. 12, §2º da Lei 10.257/01 "O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis". 2. Portanto, resta claro que a assistência judiciária concedida aos autores abrange o cartório de registro de imóveis, devendo esse fornecer as certidões necessárias à instrução do processo de usucapião especial urbana de forma gratuita. 3. Dado provimento ao recurso para cassar a sentença. V.V.- Sendo requisito para a usucapião especial urbana coletiva que nenhum dos compossuidores seja proprietário de outro imóvel, a determinação de emenda à inicial para que se apresentem as certidões negativas de bens imóveis de todos os autores é legal. Não sendo apresentadas as certidões de alguns dos autores, cabível a extinção do feito, já que não é possível, no caso, a extinção com relação a apenas alguns dos autores, por se tratar de litisconsórcio ativo necessário e unitário. (TJMG - Apelação Cível 1.0693.12.010386-8/001, Relator(a): Des.(a) Alexandre Santiago , 11ª Câmara Cível, julgamento em 09/09/2015, publicação da súmula em 15/09/2015).

No caso em tela, sob o argumento de que cumpriram com quase todas as determinações de emenda à inicial, exceto pela apresentação das certidões negativas de registro de imóveis de apenas três dos litisconsortes ativos, os apelantes pugnam pela reforma da decisão, já que não possuem condições financeiras de arcar com a expedição das certidões

²¹ Imposto sobre a propriedade territorial rural.

necessárias à instrução do processo. De modo alternativo, pleiteiam que a inicial seja indeferida apenas em relação aos autores que não apresentaram os documentos solicitados.

Todavia, em minuciosa análise dos autos, foi possível perceber que, além dos autores que alegam não possuir condições financeiras de arcar com o custo das certidões, outros seis autores não juntaram aos autos as necessárias certidões. Em decisão, o ministro relator afirmou que, como não foram juntadas as certidões exigidas, é plausível o indeferimento da inicial, com extinção do feito.

Além disso, acerca do pedido de indeferir a inicial apenas em relação aos autores que não apresentaram os documentos, o ministro relator afirmou que na presente demanda o litisconsórcio ativo é necessário e unitário, pois as áreas objeto da demanda serão usucapidas de maneira coletiva. Por conseguinte, é incabível a extinção do feito em relação a alguns dos autores.

Nesse ponto, é importante enfatizar o entendimento de Loureiro (2011), o qual defende ser possível o litisconsórcio necessário e facultativo na usucapião coletiva, a depender do caso concreto. Se os ocupantes que se recusem a litigar ocupem espaços que podem ser destacados do todo, sem desfigurá-lo, o caso é de litisconsórcio facultativo. Citem-se, como exemplo, ocupantes da lateral da gleba que, apesar do destaque do todo, a usucapião coletiva permanece viável. Todavia, se as posses estiverem localizadas no interior da gleba, cuja recusa torne inviável a usucapião coletiva, o caso será de litisconsórcio necessário.

Ainda de acordo com o eminente jurista, o magistrado verificará se a procedência da demanda é inconveniente ao possuidor que recusa integrar o polo ativo, ou seja, se a recusa é justificada ou configura abuso de direito. Se entender justificada, o processo será extinto; caso entender justificada, porém, o feito prosseguirá em situação análoga a de suprimento de outorga de cônjuge.

Nesse contexto, percebe-se a configuração de dois principais problemas para a efetivação do direito: a dificuldade de obter as certidões negativas dos imóveis de todos os autores e a impossibilidade de indeferimento do pleito apenas em relação a determinados autores.

No tocante à dificuldade de obter as certidões negativas dos imóveis de todos os possuidores, é forçoso enfatizar que quanto maior o número de moradores de determinado núcleo urbano informal, maior será a dificuldade de acostar todas as certidões e, como efeito, maior será o problema para efetivar a usucapião.

Na esteira do parágrafo anterior, é oportuno trazer à tona o entendimento de Salles (2005 apud GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019), que aponta a complexidade da

aplicação prática da usucapião coletiva, alicerçado no fato de haver grande dificuldade de provar que centenas ou milhares de pessoas não são proprietárias de outro imóvel urbano ou rural.

Nessa perspectiva, evidencia-se um requisito que não faz muito sentido, dado que para se alcançar a plena certeza de que os possuidores não possuem qualquer outro imóvel, seria necessário exigir certidões negativas em todos os cartórios do país, o que se mostra, por si só, totalmente inviável na hipótese de se considerar apenas um possuidor, e quando se trata de uma coletividade de possuidores a exigência se mostra ainda mais absurda.

Dito isso, assoma-se como solução mais viável e efetiva a presunção relativa de não titularidade, ou seja, quando se tratar de usucapião coletiva não seria necessária a apresentação de certidões negativas de qualquer possuidor, tal presunção seria superável mediante prova em contrário, a qual deve ser exigida da parte contrária no litígio.

Por seu turno, como consequência de sua natureza processual, a impossibilidade de extinguir a demanda relativamente a apenas alguns autores possui grande impacto negativo para efetivar o direito à usucapião coletiva, dado que, em virtude da não apresentação de documentos necessários por parte de poucos autores, impede-se que vários possuidores que devidamente preencheram todos os requisitos exigidos por lei sejam contemplados.

Ainda nesse caso, por fim, acentue-se a posição da revisora, que, com arrimo no art. 12 do Estatuto da Cidade, entendeu que a assistência judicial conferida aos autores engloba o cartório de imóveis, o qual deve fornecer as certidões negativas de maneira gratuita, para instrução correta do processo. Todavia, apesar da decisão, é acertado afirmar que as certidões negativas ainda serão necessárias, independentemente do número de possuidores, e, como efeito, não soluciona de forma plena o problema. Por derradeiro, acentue-se que o problema da exigência das certidões negativas é anterior à alteração da lei em 2017.

5.2 SEGUNDO CASO. AGRAVO DE INSTRUMENTO 1.0024.10.191978-5/002 MG

A seguinte decisão, da comarca de Belo Horizonte, possui a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO COLETIVA URBANA. ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA. INTIMAÇÃO PELO JUÍZO DOS MORADORES QUE NÃO APRESENTARAM DOCUMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. Não há como transferir para o judiciário o ônus de amearhar todos os pretensos beneficiados individuais, exigindo de cada um a documentação pessoal indicada no requerimento formulado. (TJMG - Agravo de Instrumento 1.0024.10.191978-5/002, Relator(a): Des.(a) Luiz

Carlos Gomes da Mata , 13ª Câmara Cível, julgamento em 16/06/2011, publicação da súmula em 04/07/2011).

Evidencia-se, no julgado acima, outra importante questão para a efetividade da usucapião coletiva. Nos termos do art. 12, III da lei 10.257, é possível que a associação de moradores da comunidade, como substituta processual, seja parte legítima para a propositura da ação de usucapião especial urbana, desde que regularmente constituída, com personalidade jurídica e possua autorização expressa pelos representados. (BRASIL, 2001).

Na presente demanda, o juiz de primeira instância indeferiu a intimação dos moradores que não apresentaram os documentos necessários, sustentado na concepção de que a juntada de documentos dos moradores é ônus da associação que os representa. Noutra perspectiva, sustenta a associação, que representa centenas de possuidores, ora agravante, que a intimação dos moradores é indispensável, porquanto é necessária a ciência formal do processo, a fim de que, se assim quiserem, juntem os necessários documentos. Outrossim, pondera que não seria razoável que a maioria dos moradores, que já apresentou todos os documentos, fosse prejudicada pela inércia da maioria.

Em decisão, o TJ/MG, apesar de reconhecer a proteção ao interesse coletivo, nos termos do artigo 10, § 5º da Lei 10.257/2001, firmou entendimento de que, se fossem aceitos os argumentos para intimar todos os moradores, significaria transferir para o Poder Judiciário o ônus de amearhar todos os autores e exigir a documentação pessoal de cada um.

Diante dessa situação, resta claro que a não intimação dos moradores individualmente, coloca em risco a efetivação do direito de usucapir. Aliás, frise-se que não intimar os moradores com documentação ausente significa prejudicar uma maioria que acostou aos autos documentos necessários em detrimento de ínfima minoria que não o fez.

5.3 TERCEIRO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 0009840-69.2004.8.19.0202 RJ

A apelação é originária da 6ª Vara Cível da comarca de Madureira e possui a seguinte ementa:

Apelação Cível. Ação de Usucapião Especial Coletiva. Processual Civil. Demanda aforada por associação de moradores, por si e por seus associados, com vistas à aquisição do domínio de imóvel urbano. Decisão interlocutória que, acolhendo promoção ministerial, reconhece a incompatibilidade do rito coletivo com os pedidos individuais formulados. Exclusão dos litisconsortes e determinação de emenda à petição inicial, para que a lide pudesse prosseguir em relação ao ente. Oferecimento de Apelação. Sentença que

rejeita o recurso e extingue o feito, com base nos arts. 284, parágrafo único, e 267, I, ambos do CPC/73. Irresignação dos Requerentes. Acerto do julgado combatido. 1º Apelo ofertado em face de decisão de natureza interlocutória. Processo que não se extinguiria para a 1ª Autora caso cumprisse o comando jurisdicional de emenda da exordial. Erro grosseiro. Inexistência de dúvida objetiva. Princípios da Fungibilidade. Inaplicabilidade. Entendimento consolidado do Insigne Superior Tribunal de Justiça. Recurso que, de toda forma, restou apresentado fora do prazo atinente ao Agravo de Instrumento. Intempestividade que também afasta a possibilidade de recebimento da peça. Arestos daquela Colenda Corte Cidadã. Codex Processual de 2015 que passa a incluir expressamente a "exclusão de litisconsorte" no rol taxativo dos Agravos (art. 1.015, VII). Efeito impeditivo da interposição do recurso. Inocorrência. Preclusão das matérias decididas naquele comando decisório. Ordem de emenda da vestibular não atendida. Extinção do processo por sentença terminativa. Precedente da Egrégia Corte Superior. Conhecimento e desprovimento do recurso. (TJRJ – Apelação 0009840-69.2004.8.19.0202, relator(a): Des(a). Sérgio Nogueira de Azeredo, 19ª Câmara Cível, julgamento em : 12/09/2017, publicação da súmula em: 14/09/2017). (Grifo meu).

Trata-se de caso no qual uma associação dos moradores e os próprios moradores pleitearam a aquisição da propriedade dos imóveis integrantes de terreno conhecido como Fazendinha, localizado na Rua Capitão Couto Menezes, nº 80, com passagem para a Travessa Tomé de Alvarenga, nº 2-A, em Madureira, no Rio de Janeiro, valendo-se do instituto da usucapião coletiva.

No juízo de primeiro grau, todavia, houve o reconhecimento da incompatibilidade da demanda coletiva com os pedidos dos requerentes, porquanto, por possuir caráter coletivo e indivisível, não se poderia admitir o pleito individual por áreas ocupadas por cada possuidor, o que acarretaria na impossibilidade jurídica do pedido. Dessa forma, o juízo determinou o prosseguimento da ação apenas em relação ao primeiro autor, a associação de moradores, que deveria emendar a inicial, a fim de formar processos autônomos para cada morador, no prazo de 10 dias, com intenção de excluir os outros autores, sob pena de indeferimento da exordial.

Como não houve emenda, o juízo manifestou-se no sentido da ação possuir natureza coletiva, uma vez que o objeto da lide, um imóvel urbano, deverá ser registrado em nome de todos os autores, de maneira a instituir um condomínio indivisível entre todos os possuidores, nos termos do art. 10 do Estatuto da Cidade.

Em sede recursal, os apelantes aduziram que em 11 anos não houve qualquer manifestação do Ministério Público ou do juízo *a quo* no sentido de se opor ao litisconsórcio facultativo. Ademais, aduziram os apelantes ser cabível a aplicação do Estatuto da Cidade, apesar de cada um dos moradores possuírem no terreno, demonstrado por planta de situação, a qual não possui registro, a área estimada de cada um, cabendo ao juiz definir em sentença

fração igual a cada possuidor, independentemente da dimensão de terreno ocupada por cada um.

Por fim, alegam que a planta acostada aos autos foi elaborada apenas para facilitar a localização dos moradores, embora os autores, de fato, ocupem apenas um único terreno loteado.

Em que pese o fato do recurso de apelação ter sido rejeitado por motivos processuais, o TJ/RJ manteve a decisão recorrida tanto pelos seus próprios fundamentos, quanto pelos expostos. Em razão disso, visualiza-se um problema na efetividade da usucapião coletiva, que resvala em uma questão de interpretação da norma em questão.

À época do julgamento do caso pelo juízo de primeiro grau, ainda vigorava a antiga redação do art. 10 do Estatuto da Cidade, o qual trazia a expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”. Contudo, já surgiam severas críticas à expressão. Nessa lógica, ressalte-se o entendimento de Loureiro (2011), já exposto alhures, que a expressão deve ser interpretada de modo a pautar-se em um critério teleológico e com “largueza”, evitando-se, ao máximo, uma interpretação literal.

Nessa linha, como já detalhado em capítulo dedicado ao tema, Coelho, Hoshino, Meirinho (2017 apud SILVESTRE, 2019) entendem que o trecho da impossibilidade de identificação dos terrenos tem sido visto pela doutrina como uma exigência de natureza “maleável”, para alcançar os objetivos da regularização fundiária, e não para criar óbices, já que sempre seria possível identificar, em certo grau, os limites da moradia de cada possuidor.

Por derradeiro, enfatize-se que o julgamento do recurso ocorreu 12/09/2017, ou seja, após a alteração do art. 10 do Estatuto da Cidade, que ocorreu 12/07/2017, data de sua publicação, conforme art. 108 da Lei 13.465/2017²². Nessa toada, destaque-se que a alteração revogou a expressão em comento. Apesar disso, o TJ/RJ ratificou o entendimento do juízo de 1º grau, o que se constitui como um problema na efetivação da usucapião coletiva.

5.4 QUARTO CASO. APELAÇÃO CÍVEL 0022917-16.2008.8.19.0038 RJ

Cuida-se de apelação oriunda da 5ª Vara Cível da Comarca de Nova Iguaçu, a qual possui a seguinte ementa:

Apelação cível. Usucapião extraordinário coletivo. Determinação de emenda a inicial uma vez que cada autor pretende usucapir área própria,

²² Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2017).

individualmente descrita na petição inicial o que revela a inviabilidade da ação coletiva. Descumprimento do comando judicial. Sentença de indeferimento da inicial. Irresignação autoral. Alegação de que o usucapião coletivo encontra amparo no art. 10, da lei nº 10.257/2001. Tese defensiva que não merece prosperar, uma vez que o aludido dispositivo prevê o usucapião coletivo onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, o que não condiz com a hipótese dos autos. Sentença que não merece reforma. Recurso a que se nega provimento. (TJRJ – Apelação 0022917-16.2008.8.19.0038, relator(a): Des(a). Lucia Regina Esteves de Magalhães, 19ª Câmara Cível, julgamento em: 03/03/2020, , publicação da súmula em: 05/03/2020).

No caso em tela, vários moradores ajuizaram ação de usucapião coletiva; o juízo de primeiro grau, entretanto, determinou a emenda da inicial, a fim de que permanecesse apenas um dos moradores no polo ativo. Como não houve emenda, a demanda foi extinta sem resolução de mérito.

Inconformados, os moradores alegaram, em razões recursais, que a sentença merece ser reformada, uma vez que a emenda à inicial é indevida, ao argumento de que a pretensão autoral se sustenta na usucapião coletiva, com fulcro no art. 10 do Estatuto da Cidade. Logo, pleitearam a reforma da sentença.

Em decisão, o TJ/RJ destacou que a ação foi ajuizada em 21/05/2008, tendo como objeto um terreno de 9.600 m², com 55 ocupações, e que houve descrição individual da posse de cada demandante, no sentido de cada morador já cogitar uma área pré-determinada. Afirmou, ainda, que os apelantes sustentaram que o terreno é dividido em várias moradias devidamente identificáveis.

À vista disso, o TJ/RJ manifestou-se no sentido de não acolher os argumentos lançados pelos apelantes, confirmando os argumentos do juízo de 1º grau, no sentido de entender que a usucapião coletiva só é cabível onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Diante da decisão, revelam-se dois problemas à efetividade da usucapião coletiva no TJ/RJ. O primeiro, decorre da aplicação literal da revogada expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”. Conforme exposto alhures, esse trecho sofreu severas críticas da doutrina, ao argumento de que se deveria fazer uma interpretação mais “flexível” do trecho, de sorte que a identificação sempre seria possível em certo grau.

O segundo problema decorre da aplicação da nova legislação. Em que pese o fato do recurso ter sido julgado em 03/03/2020, data na qual a expressão já tinha sido revogada do art. 10 do Estatuto da Cidade, houve a aplicação do mesmo modo, o que dificulta, demasiadamente, a aplicação da usucapião coletiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado ao longo do trabalho, a usucapião é um direito de extrema relevância social e política, cujo cerne é constitucional. Desse modo, a fim de regulamentar esse direito, surge a figura da usucapião coletiva, que visa servir de mais uma possibilidade no ordenamento jurídico para favorecer os possuidores que vivem em núcleos urbanos informais.

Nessa perspectiva, com o advento da lei 10.257/17, a qual instituiu a usucapião coletiva, iniciou-se um novo momento das ações de usucapião. Ainda que a intenção do legislador tenha sido louvável, a redação do dispositivo legal dificultava a aplicação do instituto, de sorte que impunha requisitos de difícil concretização. Tanto é assim que a doutrina recomendava uma interpretação do dispositivo de forma mais flexível, conforme alhures exposto.

Com o passar dos anos, embora a importante decisão externada no RE 422.349 RS, que fixou importante tese no que diz respeito à fixação de módulos mínimos por legislação infraconstitucional, bem como pela reforma do artigo 10 do Estatuto da Cidade, pela lei 13.465/17, sustenta-se que ainda remanescem problemas que impedem a plena efetivação da usucapião coletiva.

Em detida análise, a pesquisa jurisprudencial do TJ/MG evidenciou o problema da dificuldade de obter as certidões negativas de todos os autores, a impossibilidade de indeferir o pedido apenas dos autores que não apresentaram os documentos necessários e entendimento que o poder judiciário não detém ônus de intimar todos os autores representados por associação de moradores, para fins de juntada de documentos.

Nesses termos, saliente-se que todos esses problemas, de uma forma ou outra, são de forma prática adversidades para a efetivação do direito. Aliás, cabe ressaltar que o TJ/MG, na apelação Cível 1.0693.12.010386-8/001²³, entendeu que os autores terão os benefícios da assistência e justiça gratuita, inclusive de modo a abranger o cartório de registro de imóveis, o qual deve fornecer, gratuitamente, as certidões necessárias para instrução do processo.

Todavia, malgrado esse inestimável entendimento, quando o núcleo urbano informal detém população na faixa de centenas ou milhares de pessoas, a exigência de fornecer certidões negativas de absolutamente todos os possuidores pode representar um grande problema.

²³ Nos termos do art. 12, §2º da Lei 10.257/01 "O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis". (MINAS GERAIS, 2015).

Já a pesquisa jurisprudencial do TJ/RJ evidenciou o problema da aplicação, de maneira literal, da expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”, não se levando em consideração o recomendado pela doutrina: uma interpretação “flexível”, bem como a questão da aplicação do revogado art. 10, mesmo que a decisão do recurso tenha sido posterior à alteração do referido artigo. Nesse passo, é evidente que a interpretação literal, assim como a aplicação de um trecho já revogado, constituem expressivo óbice à usucapião coletiva.

Em vista disso, é notório que, de maneira geral, as críticas apontadas pela doutrina não têm sido observadas nas decisões proferidas pelos tribunais em estudo, e muitas das teses fixadas nas decisões não têm sido discutidas pela doutrina, o que revela um grande desencontro de convicções. Nessa perspectiva, distingue-se o fato da doutrina não tratar da exigência dos tribunais para que se apresente certidão negativa de todos os possuidores para fazer prova da não titularidade, assim como não ser abordada a importância do módulo urbano no desenvolvimento e aprimoramento da política urbana.

Nesse rumo, sobressai-se o atual entendimento da jurisprudência do TJ/RJ em exigir que não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, visto que, além de ter sido alvo de críticas certas e bem fundamentadas pela doutrina em toda sua vigência, já estava revogado à época do julgamento. Por conseguinte, em que pese as exigências legais de documentação, bem como a divergência de entendimentos externados pelo TJ/MG e TJ/RJ com a doutrina, não se pode perder de vista o principal objetivo da usucapião coletiva: a função social da propriedade.

Portanto, tendo em consideração que o instituto é mais uma opção para beneficiar o possuidor, deve-se optar por fazer uma interpretação teleológica da lei. Em outros termos, é acertado asseverar que, para atingir o lúdimo fito da usucapião coletiva, é crucial observar a legislação em conjunto com o caso concreto, dado que, não raro, optar por aplicar determinados entendimentos pode prejudicar uma maioria em detrimento de uma minoria e, destarte, ao invés de utilizar a lei como uma opção viável é benéfica, utilizá-la como verdadeiro entrave à consecução dos fins da usucapião coletiva.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro, vol. 07, n. 14, 2016, p. 421- 453. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951/16489>. Acesso em: 07 jul. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 _13.001, de 20 de junho de 2014 _11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 _10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n^o 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n^o 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n^o 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art79. Acesso em: 03 abr. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (tribunal pleno). **Recurso Extraordinário 422349 / RS**. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Recorrente: Arlei José Zanardi E Outro. Recorrido: Juarez Ângelo Rech. Relator: Min. Dias Toffoli, 29 de abril de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur313906/false>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Recurso Especial 1.777.404/ TO**. Civil. Usucapião especial urbana. Requisitos preenchidos. Utilização mista, residencial e comercial. Objeção não existente na legislação de regência. Análise probatória. Desnecessidade. Recurso especial provido. Recorrente (s): Geraldo Gilmar Rafael E Margareth Brandao Da Silva Rafael. Recorrido (s): Joana Baum e Romeu Baum. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+1.777.404&aplicacao=processos.e>

a&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO. Acesso em: 12 abr. 2022.

DA COSTA, Igor Sporch; FONTINELLI, Maria Gabriela Telles. **A usucapião especial urbana coletiva vista pelos tribunais - Apontamentos jurisprudenciais sobre os óbices e as possibilidades do instrumento para a concretização do princípio da função social do imóvel urbano**. Revista dos Tribunais. [S.L.], vol. 928, p. 101 – 184, fev., 2013. Disponível em:

<https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc600001811c94d487db84b9e5&docguid=11c635c706f6511e2ada2010000000000&hitguid=11c635c706f6511e2ada2010000000000&spos=1&epos=1&td=7&context=59&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>
Acesso em: 01 jun. 2022.

DI SPIRITO, Marco Paulo Denucci. **A nova usucapião coletiva (lei 13.465/2017) e a defensoria pública como agente da regularização fundiária**. Empório do direito. [S.L.] 2018. Disponível em: <https://emporiოდodireito.com.br/leitura/abdpro-27-a-nova-usucapiao-coletiva-lei-13-465-2017-e-a-defensoria-publica-como-agente-da-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 03 abr. 2022.

FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro. **Usucapião Imobiliária Urbana Independente de Metragem Mínima: uma Concretização da Função Social da Propriedade**. Revista Brasileira de Direito Civil. [S.L.], vol. 2, out / dez, 2014. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/118>. Acesso em: 07 jul. 2022.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

FILHO, Rodolfo Pamplona; GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil – coisas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Usucapião Coletivo e Habitação Popular**. Doutrinas Essenciais de Direito Registral. [S.L.], vol. 3, p. 1207 – 1229, dez., 2011. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc600001811c91cab9d9037fba&docguid=Ife3cdf02d5411e0baf30000855dd350&hitguid=Ife3cdf02d5411e0baf30000855dd350&spos=2&epos=2&td=55&context=43&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>
Acesso em: 01 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0693.12.010386-8/001**. Apelantes: Joel Santana de Oliveira e outros. Apelado: Espólio de João Divino de Oliveira. Relator (a): Des.(a) Alexandre Santiago, 11ª Câmara Cível, julgamento em 09/09/2015. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=13&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&palavras=usucapi%E3o%20coletiva&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%Eancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.10.191978-5/002**. Agravante: Ascovis Associacao Comunitária Do Bairro Vista Do Sol. Agravado: Ucca União Comunitária Céu Azul. Relator (a): Des.(a) Luiz Carlos Gomes da Mata, 13ª Câmara Cível, julgamento em 16/06/2011. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=5&totalLinhas=13&paginaNumero=5&linhasPorPagina=1&palavras=usucapi%E3o%20coletiva&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%Eancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 05 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação nº 0009840-69.2004.8.19.0202**. Apelante(s): Associação dos Moradores das Ruas Capitão Couto Menezes 80 e Travessa Tomé de Alvarenga 2-A e Outros. Apelados(s): Espólio de Constança Augusta de Oliveira Carvalho rep/p/s/inv Luiz Carlos do Lago. Relator(a): Des. Sérgio Nogueira de Azeredo, 19ª Câmara Cível, julgamento em: 12/09/2017. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000482CF24A843D241889BA33F8A1615EE86C5066353551C&USER=>. Acesso em: 01 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação nº 0022917-16.2008.8.19.0038**. Apelantes(s): Alice Ribeiro Camara, João Lima Silva, Silvana Gomes Silva, Maria De Fátima Ramos Nery, Otomiro Basílio Nery, Gessinéia Moreira Dos Santos, Wilson Mendes Dos Santos, Maria De Fátima Rodrigues Macieira e Francisco Quintanilha Macieira. Apelado(s): Espólio De Josephina Duarte De Almeida. Relator(a): Des.(a) Lúcia Esteves, 19ª Câmara Cível, Julgamento em: 03/03/2020. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004ABF1C61FE6FA4DC2E8922D32428F4630C50C162C4A59&USER=>. Acesso em: 01 jun. 2022.

SCHREIBER, Anderson et al. **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. As alterações da lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 2, pp. 337-367, 2019. DOI: 0.12957/rdc. 2019.36751. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br>. Acesso em: 03 abr. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VAZZOLER, Anna Claudia Pardini. **Usucapião coletiva como instrumento de eficácia do direito fundamental à moradia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 167. 2008.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir que eu aqui chegasse, sempre com muita determinação, coragem, foco e fé.

Aos meus amados pais, Geisa e José Mário, por me abençoarem com o mais puro e divino amor, sempre procurando me incentivar e apoiar em todas as etapas de minha vida.

Ao meu amado irmão, Ronan, que trouxe mais luz e alegria para nossa família e sempre me presenteou com todo seu amor, respeito, carinho e amizade. A vocês dedico essa vitória.

Por fim, agradeço ao meu estimado orientador, Dr. Marcus Eduardo, que além de ter despertado em mim o interesse pela pesquisa científica, orientou-me da melhor forma possível, sempre com inesgotável diligência e solicitude.

Nessas modestas palavras, fica registrada minha mais sincera gratidão.