

A usucapião especial urbana coletiva como instrumento de regularização fundiária de áreas favelizadas: Estudo de Caso em Ribeirão Preto¹

The usucapião especial urbana coletiva as a tool for the regularization slum areas: Case study in Ribeirão Preto

Gustavo Campoli Machado
Flávia Trentini

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar os mecanismos jurídicos abarcados pelo Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01, para a regularização fundiária das áreas faveladas presentes na cidade de Ribeirão Preto - SP. Dentre os diversos instrumentos que podem ser utilizados como forma de se solucionar, ou pelo menos, atenuar a crise habitacional instalada no país desde a década de 80, enforçar-se-á a usucapião coletiva. As análises terão como premissa a função social da posse e da propriedade, as quais correlacionam-se com a Lei de Habitação Nacional – Lei no. 11.888/08 e com o Estatuto da Cidade. Para tanto, proceder-se-á ao estudo de caso de Ribeirão Preto, adotando como metodologia a análise jurisprudencial. O presente trabalho versará inicialmente sobre a função social da propriedade e da posse, de forma a delinear a sua esfera de validade no ordenamento nacional e sua aplicabilidade no cenário dos assentamentos irregulares. Em seguida, dispor-se-á sobre a usucapião coletiva como mecanismo de regularização fundiária, apontando os óbices que impedem sua eficácia no contexto de áreas favelizadas, a destacar os assentamentos da cidade de Ribeirão Preto.

Palavras-chaves: Regularização fundiária. Propriedade. Posse. Favelas.

ABSTRACT

The present work aims to study the legal mechanisms covered by the City Statute - Law No. 10.257/01, for the regularization of slum areas present in the city of Ribeirão Preto - SP. Among the many instruments that can be used as a way to solve, or at least alleviate the housing crisis is installed in the country since the 80s, with focus on the usucapião coletiva. The analyzes will be premised on the social function of ownership and property, which cor-

relate with the National Housing Act - Act no. 11.888/08 and the Statute of the City. To do so, will proceed to the case study of Ribeirao Preto, adopting jurisprudential analysis as a methodology. This work will focus initially on the social function of property and ownership, in order to delineate the scope of its validity in the national law and its applicability in the setting of irregular settlements. Then it will be available on usucapião coletiva as a mechanism of collective land tenure, pointing out the obstacles that hinder its effectiveness in the context of slum areas, to highlight the settlements of the city of Ribeirão Preto.

Keywords: Regularization. Property. Possession. Slums.

1 Os impactos da função social na propriedade e na posse

O direito de propriedade sempre desempenhou grande embate no histórico humano. No entanto, foi a partir do momento em que o homem se tornou sedentário, ou seja, delimitou uma área para edificação do seu clã, que a propriedade começou a desempenhar um papel importante no que tange a estruturação social que ali se formava.

Cabe ressaltar que essa fase, anterior ao Direito Romano, a qual foi denominada por Serpa Lopes (1962, p. 232) como “Pré-Histórica”, ainda é marcada pela obscuridade com relação à formação do instituto da propriedade, sendo as informações atinentes a esse período parcas e, muitas vezes, contraditórias. Assim, mostram-se discutíveis. Conforme os estudos de Morgan e de Engels (1984, p.55), a gênese da propriedade privada estaria relacionada a propriedade comum, coletiva, ligada diretamente a concepção de família que predominava na época. À essa concepção seguiram-se transformações propostas pelo Direito Romano e que, em muito, veio por modificar e construir o entendimento contemporâneo de propriedade.

Foi em Roma que se assistiu a construção sólida do instituto da propriedade, a qual se caracterizou por apresentar um caráter absoluto, *erga omnes*, exclusivo, perpétuo e com limitações impostas pela administração pública. No entanto, esse sistema romano foi quebrado na Idade Média, que dentre outras características, marcou-se pela ausência de qualquer concepção de Estado e pela valorização da

propriedade fundiária. Foi a Revolução Francesa, conforme aponta Luiz Edson Fachin (1988, p.16) o marco que buscou “dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos”, ressaltando que “esse fito da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder”.

Assim, fica evidente que se alterou a concepção do direito de propriedade para sanear os interesses da classe burguesa emergente. Como resultado da Revolução de 1789 e da dominação napoleônica, foi promulgado em 1804, o *Code Civil des Français*, também denominado Código Napoleônico, o qual, em seu artigo 544, definiu a propriedade como “o direito de fruir e dispor das coisas da maneira mais absoluta, contanto que não se faça dela um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”.²

Em contraposição a esse entendimento, de certa forma ainda romanístico, uma vez que o interesse individual do proprietário deveria prevalecer face ao da coletividade, surgiu a Doutrina Social da Igreja, com a edição da encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, na qual se estabelece conceito de propriedade ligado à natureza humana, idéia assentada em Santo Tomás de Aquino e Santo Agostinho. Posteriormente, a Encíclica *Mater et Magistra* do papa João XXIII, também tratou do “bem-estar social” como uma meta a ser alcançada, isto é, alçar o ser humano como núcleo do direito de propriedade no intuito de atender ao bem-estar comum (MONTEIRO FILHO, 2008, p.296). Como se evidencia no texto papal,

A propriedade privada, mesmo dos bens produtivos, é um direito natural que o Estado não pode suprimir. Consigo, intrinsecamente, comporta uma função social, mas é igualmente um direito, que se exerce em proveito próprio e para bem dos outros.

No entanto, o marco da função social da propriedade veio com a Constituição Mexicana de 1917 e com a de Weimar de 1919. Segundo Ralpo Waldo de Barros Monteiro Filho, o estaque se deu com a carta alemã, uma vez que esta encerrou o Estado Liberal e iniciou o Estado Social de Direito.

A relevância desse diploma se deve, conforme aponta Karl Larenz (1978 *apud* FACHIN, 1988, p. 17) ao fato de que somente a Constituição de Weimar elevou a ideia da função social da propriedade à categoria de princípio jurídico. Outros dispositivos legais, principalmente os tratados internacionais, também atribuíram uma grande proteção ao direito de propriedade. Podemos elencar como exemplo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que apesar de apresentar uma distância temporal, consagra, em seu artigo 17, a propriedade como um “direito inviolável e sagrado”, descrevendo-a como um direito natural e imprescritível do homem. A Declaração de 1948 também trouxe disposição similar ao contemplar em seu artigo XVII, alínea 1, que “toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”.

Os avanços verificados no domínio internacional também acarretaram implicações em âmbito nacional, a citar por exemplo a Constituição de 1934, pioneira em abarcar o instituto da propriedade em consonância ao “interesse social”. As demais Constituições mantiveram esse conteúdo principiológico, mas a terminologia usada modernamente “função social da propriedade” somente foi utilizada na carta de 1967, em seu artigo 157, III. A Constituição Federal de 1988 a elenca em seus artigos 5º, XXIII e 170, III.

Atualmente, o proprietário já não pode mais se valer da sua propriedade de forma anormal ou simplesmente se manter inerte. O princípio da função social da propriedade condicionou o uso do bem, de forma que se verificado desvio quanto à destinação constitucional, ter-se-á configurado abuso de direito.

No âmbito doutrinário, as discussões relativas à função social da propriedade foram conduzidas por juristas como Leon Duguit e George Ripert. O primeiro defendeu um entendimento que, de certa forma, pode ser considerado extremado devido ao cenário político-econômico atual. Segundo o autor, a propriedade não é um direito subjetivo inerente ao homem, mas sim uma função social. Em suas palavras,

La propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las instituciones jurídicas, y que evoluciona necesariamente con las necesidades económicas mismas. A hora bien, em nuestras sociedades modernas la necesidad económica, a la qual há venido a responder la propiedad institución jurí-

dica, se transforma profundamente; (...) Está también determinada por una interdependencia cada vez más estrecha de los diferentes elementos sociales. De ahí que la propiedad, par decir lo así, se socialice. Esto no significa que llegue a ser colectiva e nel sentido de las doctrinas colectivistas; pero significa dos cosas: *primeramente que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo, para convertir se en una función social; y en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades, que jurídicamente deben ser protegidas, son cada día más numerosos.* (Grifo nosso) (DUGUIT, 2007, p.211)

No mesmo sentido, Pietro Perlingieri (2002, p.107) considerava a propriedade como uma “situação subjetiva” e que, portanto, possuía uma parcela de valor da função social, seja para mais ou para menos nessa escala adotada pelo autor. Assim, em suas palavras,

[...] o ordenamento italiano atribui a cada situação subjetiva uma função social. O fenômeno pode ser mais ou menos relevante; as vezes é tal que chega a transfigurar a situação subjetiva. Existem situações que ‘são’ funções sociais, outras que ‘tem’ função social. No ordenamento, o interesse é tutelado enquanto atende não somente ao interesse do titular, mas também àquele da coletividade.

Dessa forma, está nítida a semelhança ao pensamento de Duguit, ao afirmar que certas situações subjetivas são funções sociais, ou seja, somente quando se atender ao interesse da coletividade é que tais situações subjetivas serão protegidas.

Destaca-se também o de Gaston Morin, que defendeu um posicionamento antagônico ao de Leon Duguit, pois afirmava ser a propriedade um direito inerente a pessoa humana. O autor também afirmava que a propriedade era um direito absoluto e que estava envolta por certos limites, os quais se fundamentavam, por exemplo, no direito à vida e na soberania estatal (MORIN, 1945, p.95). Vale ressaltar que essas limitações não descaracterizavam a propriedade como um direito absoluto, tendo em vista a coexistência de direitos por ele defendida.

De modo relevante, cita-se o entendimento de Georges Ripert, segundo o qual a propriedade era vista como direito individual. Sua principal argumentação concentrou-se no fato de que não importa qual seja o uso que o proprietário faz do seu direito de propriedade, mas se a propriedade

existe como um direito ou não. Indiferente se faz o fato do indivíduo utilizar seu bem de forma imoral para configurar seu direito subjetivo. Assim, expõe-se que a função social da propriedade limitou o uso dela, e não deve ser entendida como a própria concepção da propriedade. Nesse sentido, vale o exposto por Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho (2008, p. 291) ao dizer que “a função social da propriedade não pode ser considerada de forma absoluta e implacável, de forma a redundar na própria destruição do direito de propriedade”. A função social deve servir de diretriz para que, no plano fático, as previsões constitucionais aconteçam de forma a assegurar tanto a realização do interesse individual quanto do coletivo.

Sabe-se que o instituto da propriedade nasceu com a posse. Nesse sentido, Renato Duarte Franco de Moraes (2006, p.571) salienta que “a propriedade não pode ser cogitada sem que se recorra à posse, ou seja, a própria idéia de domínio fica prejudicada quando ausente o exercício fático dos poderes a ele inerentes”. Tendo em vista a ligação existente entre esses institutos, nota-se que as discussões atinentes a função social, inicialmente tratada para a propriedade, também são devidas à posse. Esse é o entendimento de Luiz Edson Fachin (1988, p.17) no qual “a função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal”. Assim, embora tais disposições apresentem certa conexão, o conteúdo da função social da propriedade não se confunde com o da função social da posse, necessitando, nesse momento, algumas considerações a respeito do instituto da posse.

Há uma distinção que se faz de Savigny e Jhering em relação ao fenômeno da posse. Ambos estabeleceram pressupostos para caracterização do instituto, a citar: i. *o corpus*, elemento externo visto como a relação entre a pessoa e a coisa e ii. *o animus*, elemento interno visto como vontade que se experimenta nessa relação. Segundo Pontes de Miranda (2001, p.29), a relação existente entre pessoa e coisa faz da posse um fato. Em linhas gerais, a polêmica entre Savigny e Jhering diz respeito à conceituação de *corpus* e *animus*. Para o primeiro, *corpus* “é a possibilidade mediata de dispor da coisa e de excluir terceiros” (FACHIN, 1988, p.29). É necessário “que a coisa esteja sob o poder do possuidor e que faça sempre presente a possibilidade de exercitar-se o poder físico

exclusivo sobre a coisa”. Já para Jhering, *corpus* seria o fato do possuidor agir como se dono da coisa fosse, isto é, há uma exteriorização da intenção de ser proprietário. Nesse sentido, ensina Luiz Edson Fachin (1988, p. 29) que a posse adquire um caráter econômico, ressaltando que “onde não pode haver propriedade, não pode haver posse, e onde a propriedade é possível, a posse também o é”. Quanto ao elemento *animus*, a teoria de Savigny, também chamada de subjetiva, o conceituava como uma vontade de ter a coisa para si, fazendo-a sua. Esse *animus domini* seria o ponto diferencial entre posse e detenção, uma vez que aquele que possuísse a coisa sem a intenção de tê-la para si era mero detentor. Já para a teoria objetiva, defendida por Jhering, o *animus* não era diferencial entre posse e detenção, pois o que os faz diferentes “não é o elemento subjetivo e sim uma norma de direito” (FACHIN, 1988, p.29). Desta forma, não se difere por esse ponto a intenção do possuidor e do mero detentor.

Em suma, para Savigny, a posse seria uma detenção qualificada pelo *animus domini*, enquanto que para Jhering, essa definição não é válida, uma vez que o diferencia posse de detenção não é a vontade, mas sim o elemento normativo. Nosso ordenamento, tanto o Código Civil de 1916 quanto o Código Civil de 2002, adotou uma posição mais favorável a teoria objetivista. Isso se reflete no dispositivo 1196 do Código atual. Nosso sistema jurídico não trouxe uma teoria mais avançada sobre a posse que incluísse a sua função social. Todavia, o artigo 1228 do Código Civil estabelece enunciações que, pela doutrina moderna, abarcam, de certa forma, a função social. Conforme o §1º, a propriedade deve ser exercida em harmonia com as suas finalidades econômicas e sociais. Em seu §4º também menciona a função social da posse ao incluir o instituto denominado por Miguel Reale como *posse-trabalh* o³. A afirmação se faz tendo em vista que, o proprietário, titular do direito à propriedade, será privado desta em benefício da coletividade, quando forem atendidos certos requisitos, dados no art.1228, §4º,CC. Também se dispõe sobre a função social da posse nas disposições referentes à usucapião (Art. 1238 – 1244, CC), quando a lei confere a possibilidade de redução de prazos para a aquisição do direito de propriedade, visando assegurar os princípios de direito à moradia e de dignidade da pessoa humana.(Art. 6º; 1º,III, CF) Conforme aponta Ana Rita Vieira Albuquerque (2012, p.

12), a função social da posse atende tais princípios quando assegura o acesso à moradia digna. Nos seus dizeres,

[...] este gérmen da funcionalização social do instituto da posse é ditado pela necessidade social, pela necessidade da terra para o trabalho, para a moradia, enfim, necessidades básicas que pressupõem o valor da dignidade do ser humano, o conceito de cidadania, o direito de proteção à personalidade e à própria vida.

De acordo com o exposto, Luiz Edson Fachin (1988, p.20) expõe que o fundamento da função social da posse “revela uma expressão natural da necessidade”, necessidade essa que se mostra cada vez mais influente na sociedade atual. Em decorrência do crescimento demográfico nas cidades, a distribuição espacial desse contingente se faz de modo irregular, sendo imprescindível que, por meio da função social da posse, se possa assegurar moradia digna a essa massa populacional que preenche, na sua grande maioria, os setores de produção e de prestação de serviços.

Dessa maneira, a função social da propriedade e da posse são os fundamentos que embasam a regularização fundiária das áreas faveladas, dando especial atenção ao instrumento da usucapião coletiva, uma vez que, tal ferramenta permite que o resguardo do direito fundamental à moradia, elencado no Texto Constitucional de 1988.

2 Regularização fundiária: contornos gerais

Diante da dimensão da informalidade no acesso à habitação, favelados e moradores de assentamentos irregulares ficavam sujeitos às arbitrariedades de proprietários e do Estado, os quais poderiam proceder a remoção desse contingente populacional de forma desmedida, ignorando, assim, a função social da propriedade urbana.

É importante salientar que a formação de favelas na sociedade brasileira esteve vinculada diretamente ao processo excludente de urbanização. Conforme salienta José Afonso da Silva (2010, p. 381)

Enquanto predominava a vida rural o problema não se punha, porque cada qual cuidava de organizar sua própria moradia segundo suas condições

econômicas, utilizando para isso terrenos públicos ou particulares, ainda que a população pobre morasse sempre em condições precárias. Não se tinha consciência de um direito especial, inerente a pessoa humana, que é o direito a moradia.

Inicialmente, os cortiços – habitações criadas pela população de baixa renda - se constituíram em áreas próximas aos centros das cidades, devido o alto custo do transporte público e também devido a maior disponibilidade de serviços e empregos. No entanto, houve um processo de realocação desse contingente populacional para áreas periféricas, verificando-se, claramente, a formação de favelas. Estas áreas caracterizam-se pela insalubridade, pela ausência de infra-estrutura habitacional e de saneamento, pelas altas taxas de criminalidade e de tráfico de drogas, entre outros. Segundo Edésio Fernandes (1999 apud NOVAES, 2012, p.14)

[...] a proliferação de favelas nas cidades brasileiras expressa de maneira inequívoca a natureza excludente do processo de desenvolvimento urbano e o padrão segregador das relações históricas que têm-se dado entre legislador, planejamento urbano, mercado imobiliário e sociedade, sobretudo na criação da dinâmica de possibilidades do mercado e na determinação do lugar dos pobres na cidade.

O autor ainda ensina que existem outros fatores que acentuaram essa crise habitacional. Como exposto,

Favelas são o resultado sócio-espacial da combinação de fatores históricos envolvendo diversos processos socioeconômicos formais e informais, as condições de determinação dos custos do trabalho urbano-industrial, bem como os processos de desenvolvimento urbano e de especulação imobiliária. Sendo também o produto da ação do poder público em tais processos interrelacionados, o processo de favelização tem de ser entendido no contexto mais amplo da falência da política habitacional brasileira, que resultou em um déficit gigantesco de moradias, além de outras graves consequências sociais e ambientais. Em suma, as favelas são a expressão mais radical – e crua – das desigualdades e contradições que se encontram na base da estrutura social brasileira (FERNANDES, 1999 apud NOVAES, 2012, p.14).

Assim, diante dessa acepção em houve a constituição das favelas no cenário nacional, o conceito genérico de favelas pode ser dado como assentamentos humanos precários que resultam originalmente da invasão de terras urbanas privadas e públicas.

Na tentativa de contornar esse processo que se intensifica a cada ano, o Estado lançou, na década de 70, políticas de desfavelamento, que consistia na expulsão ou realocação dessa população para outras áreas dotadas com um mínimo de infraestrutura. No entanto, as políticas foram fadadas ao insucesso (DUTRA, 2003). Atualmente, com a edição do Estatuto da Cidade, os mecanismos de solução para essas áreas favelizadas são estabelecidos com base no processo de regularização fundiária, que permite o acesso à propriedade as populações de baixa renda. Promove-se, com isso, a urbanização e a legalização dessas favelas já existentes.

Segundo o entendimento de Betânia de Moraes Alfonsin (2001 apud PAIXÃO, 2005), a regularização fundiária é

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Desta forma, a regularização pode ser vista como um conjunto de ações que tem por objetivo corrigir os vícios do uso e da ocupação do solo. Conforme salienta a Lei 11.977/09, a qual discorre sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, em seu artigo 46,

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme disposto acima, novos instrumentos jurídicos foram apresentados como forma de assegurar a regularização dessas áreas indevidamente ocupadas, podendo-se mencionar entre eles a concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de

moradia, a usucapião coletiva, entre outros apontados no art. 4º do Estatuto da Cidade.

Com relação à concessão do direito real de uso, sua previsão está no art. 4º, V, “g” do Estatuto, no entanto, sua regulamentação foi dada pelo Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967. Segundo aponta Hely Lopes Meirelles (2005, p.526), essa concessão

[...] é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, com direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Assim, no direito real de uso, a concessão fica a cargo da Administração Pública, que deve contar com autorização legislativa, no intuito de atender fins de interesse social. Não há modificação ou extinção do domínio do bem, que continua a pertencer ao Estado, apenas permite-se uma fruição do bem público. Esse instrumento de regularização se dá nos casos de ocupação de terras públicas, uma vez que a Constituição Federal de 1988 veda a usucapião sobre bens públicos (Art. 191,§ único, CF).

Com relação à concessão de uso especial para fins de moradia, esta também é prevista no Estatuto da Cidade, art. 4º, V, “h”, mas é regulamentada pela Medida Provisória nº 2.220/01. Essa modalidade em muito se assemelha as disposições da usucapião especial urbana, no entanto se diferencia quanto ao objeto da posse que, neste caso, envolve bens públicos. Conforme o art. 1º da MP 2.220/01, aquele que possuir, até 250 metros quadrados de imóvel público localizado em área urbana, no intervalo de cinco anos, para fins de moradia, desde que não seja proprietário de outro imóvel, terá direito a concessão especial de uso para fins de moradia. É importante frisar que não há transferência do domínio do bem, mas simplesmente a outorga do direito de uso do bem, dado a cada beneficiário uma única vez. Esta concessão se dá a título gratuito, podendo a Administração, caso seja oferecida obras de urbanização, cobrar por essas melhorias. Outro ponto de destaque é a modalidade coletiva prevista no art. 2º da MP 2.220/01. Esta em muito se assemelha a usucapião especial urbana coletiva, ressaltando que a diferença consiste no fato desta se dar sobre bens públicos situados em áreas urbanas.

Vislumbra-se o fato de que o legislador, ao valer-se da expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor” esteja fazendo menção a áreas faveladas, uma vez que já existem mecanismos de levantamento topográfico que permitem a identificação individual dos lotes. Buscou-se, assim, dar maior eficiência e celeridade a regularização fundiária que assim se proceder.

E, por fim, com relação à usucapião especial urbana coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade, temática central deste estudo, suas considerações são dadas a seguir.

3 Usucapião especial urbana coletiva

Não se sabe ao certo quando e onde surgiu a usucapião, contudo, sabe-se que foi em Roma que houve um delineamento distinto desse assunto. Muitos acreditam que foi na Lei das Doze Tábuas – *Lex Duodecim Tabularum* – que reconheceu o instituto. No entanto, sabe-se que a usucapião não era largamente difundida, ficando restrita ao grupo daqueles que eram considerados cidadãos romanos e às propriedades suscetíveis de *dominium ex iure quiritium*. Em virtude disso, cita-se a expressão “*usucapio est modus acquirendi dominium iuris Quiritium*” (CAMARA LEAL, 1939, p.142). Durante o período Justiniano que se assistiu o fortalecimento da *usucapio*, “extensiva aos estrangeiros e aos fundos provinciais, e para a qual fixou o prazo de dez e vinte anos para os imóveis, entre presentes ou ausentes, e de três anos para os móveis, sempre com justo título e boa-fé” (NEQUETE, 1954, p.9).

Na tentativa de melhor entender esse instituto, fez necessário conceituá-lo. Segundo Modestino, “*Usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definit*”(DIGESTO 1,41, t.3, fr,3 *apud* NEQUETE, 1954, p.9). Modernamente, Pedro Nunes (1964, p.11) define a usucapião como “modo de adquirir o domínio da coisa pela sua posse continuada durante certo lapso de tempo, com o concurso dos requisitos que a lei estabelece para este fim”, ressalta-se o fato de que a usucapião não fica restrita à propriedade, mas engloba outros direitos reais, a citar, por exemplo, a enfiteuse, as servidões reais, entre outros.

Na tentativa de trazer estabilidade e segurança à propriedade, a usucapião surgiu como o mecanismo mais adequado para a consecução de tal fim. A afirmação procede pois é por meio da usucapião que uma situação de fato, delineada por um certo intervalo de tempo já estabelecido em lei, é transformada em uma situação jurídica. Orlando Gomes (2008, p.188) sustenta que

A ação do tempo sana os vícios e defeitos dos modos de aquisição, porque a ordem jurídica tende a dar segurança aos direitos que confere, evitando conflitos, divergências e mesmo dúvidas. Bem certo é que 'acabar com as incertezas da propriedade' é a razão final da usucapião.

A doutrina salienta a função social da propriedade como forma de justificar essa conquista do direito de propriedade pelo possuidor e, concomitantemente, a perda do direito real pelo proprietário negligente. José Carlos de Moraes Salles (2010, p.49) ensina que:

Todo bem, móvel ou imóvel, deve ter uma função social. Vale dizer, deve ser usado pelo proprietário, direta ou indiretamente, de modo a gerar utilidades. (...) Essa posse, mansa e pacífica, por determinado tempo previsto em lei, será hábil a gerar à coletividade a transformação e a sedimentação de tal situação de fato em situação de direito. À paz social interessa a solidificação daquela situação de fato na pessoa do possuidor, convertendo-se em situação de direito, evitando-se assim, que a instabilidade do possuidor possa eternizar-se, gerando discórdias e conflitos que afetem perigosamente a harmonia da coletividade. (...) Esse é o fundamento do usucapião.

Dessa forma, cabe ressaltar que a fundamentação da usucapião fica circunscrita ao uso dessa propriedade atendendo as necessidades sociais. Por assim entender, o fundamento consiste em assegurar o bem comum, que, uma vez sendo alcançado, também se perpetuará a segurança e a estabilidade do corpo social.

O Código Civil de 2002 e outras leis extravagantes apresentam várias modalidades de usucapião, dentre as quais esse artigo analisará a prevista no artigo 10º da Lei nº 10.257/01, também denominado Estatuto da Cidade.

Entre as diversas modalidades, a primeira a se aludir seria a usucapião extraordinária prevista no art. 1238 do Código Civil. Entre os requi-

sitos necessários para sua existência, José Carlos de Moraes Salles (2010, p.60) inclui: “1º) posse (sem oposição, isto é, mansa e pacífica); 2º) tempo (decorso do prazo de quinze anos sem interrupção); 3º) *animus domini* (intenção de ter a coisa como dono) e 4º) objeto hábil”. Aponta-se que a principal característica trazida pelo legislador foi a dispensa do justo título e da boa-fé, além da posse se perfazer por um maior lapso temporal.

Como expresso, no parágrafo único do artigo 1238 existe uma redução com relação ao tempo para dez anos “se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo”. Assim sendo, muitos doutrinadores, especialmente Miguel Reale, aponta que essa previsão abarca um novo conceito de posse, a chamada posse-trabalho ou posse *pro labore*, que surge em virtude do princípio da socialidade, o qual busca assegurar a prevalência dos valores coletivos sobre os individuais.

Em seguida, há disposições sobre o usucapião ordinário, prevista no artigo 1242 do Código Civil. Dentre os requisitos necessários para sua caracterização há a presença do justo título e da boa-fé, os quais são dispensados em relação à modalidade supracitada. Também é notória a redução do lapso temporal para dez anos ou cinco, conforme o caso concreto. Por justo título entendemos um ato jurídico que habilita as pessoas a adquirirem o direito de propriedade sobre algo. Conforme expõe Orlando Gomes (2008, p.193), “Todo negócio jurídico apto a transferir o domínio considera-se justo título” e, por boa-fé, a crença de que a coisa que está sob o domínio do possuidor lhe pertença, devendo esta ser alegada em presença do justo título. Nas palavras de José Carlos de Moraes Salles (2010, p.132), “tendo o possuidor justo título, terá em seu favor a presunção de boa-fé”.

Há também que se mencionar a usucapião especial rural prevista na Lei nº 6.969/81 e na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 191. Nesta modalidade é dispensada a prova de justo título e de boa-fé, assim como o tempo considerado necessário se faz reduzido em relação às demais categorias de usucapião – cinco anos. Nos dizeres de Carlos Alberto Dabus Maluf (2006, p.292) alguns são os pressupostos: a) Quanto a área a ser usucapida: deve estar situada em zona rural e ser de domínio particular, não sendo superior a cinquenta hectares; b) quanto a figura

do possuidor: não pode ser dono de imóvel rural ou urbano, deve morar na área usucapida e nela estabelecer atividade produtiva sozinho ou tendo ajuda familiar; c) quanto ao tempo: deve haver a posse contínua por cinco anos, sem ter oposição quanto a mesma.

Por fim, há a usucapião especial urbana, estudada sob um enfoque dualista – usucapião especial urbana individual e a coletiva. Em breves considerações, a primeira encontra-se prevista nos art. 1240 do Código Civil de 2002, no art. 183 da Constituição Federal de 1988 e no art. 9º da Lei nº 10.257/01.

Pode-se sublinhar algumas particularidades. Primeiro, quanto à legitimidade, percebe-se que somente pessoa física é que pode beneficiar-se desse mecanismo de aquisição de propriedade, desde que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural. Além disso, ressalta-se a necessidade de se tratar de um imóvel localizado em área urbana, tendo um limite espacial de até duzentos e cinquenta metros quadrados, não podendo pertencer ao patrimônio da União. (artigo 183, §3º/CF). A posse deve ser contínua e sem oposição, estendendo-se por um prazo de cinco anos, no mínimo, e o bem deve destinar-se a moradia do indivíduo ou de sua família. Ressalta-se ainda a condição de que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”, sendo que esse “direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”. Por fim, o artigo 9º da lei 10.257/01, em seu *caput*, fez referência à “área ou edificação urbana”, sendo que outros dispositivos legais – Código Civil e Constituição Federal – apenas citaram “área urbana”. Dessa forma, o Estatuto da Cidade, “criou o direito de superfície, que é justamente a edificação, podendo o superficiário buscá-lo por intermédio da usucapião”, conforme expõe Benedito Silvério Ribeiro (2006, p.41). Todavia, esse dispositivo em nada altera o preceito fundamental, uma vez que se trata de um termo (“edificação”) que visa apenas trazer mais detalhes.

Por fim, a modalidade coletiva, está prevista no art. 10 da Lei nº 10.257/01. Antes de enunciar os requisitos pertinentes a sua formação, cabe ressaltar que a usucapião coletiva surgiu, conforme aponta Rosângela Maria de Azevedo Gomes (2008, p.724), “para corrigir uma distorção social, incluindo no âmbito proprietário e fundiário uma categoria totalmente

apartada no mercado formal imobiliário”. De modo semelhante Sergio Ferraz (2002, p.144) afirma que é notório a realidade a qual se remete essa previsão: a das favelas urbanas. Assim, esse dispositivo foi criado como forma de atender a função social da propriedade, na tentativa de conceder aos menos favorecidos à possibilidade de acesso à propriedade.

Em relação aos seus pressupostos, primeiramente a lei menciona “áreas urbanas superiores a 250 metros quadrados ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia”. Muito se discute sobre a constitucionalidade deste artigo no que diz respeito aos limites estabelecidos – áreas superiores a 250 metros quadrados. Conforme aponta Maria Pires, não há que se falar em inconstitucionalidade, uma vez que a Carta de 1988 estabelece como limite individual área de 250 metros quadrados. Na usucapião coletiva, a aquisição de áreas se dá mediante o pleito coletivo, o qual é que excede a metragem constitucional. Nesse sentido,

Embora silente o Estatuto a respeito, há de se entender que a leitura do dispositivo, conforme com a Constituição, pressupõe que a fração ideal atribuída a cada condômino não ultrapasse o limite de 250m² previsto para efeito da legitimação individual (PIRES, 2002).

No que tange a legitimidade ativa, a população de baixa renda é quem pode pleitear ação de usucapião coletiva. Como se nota, esse conceito varia muito de região para região e a lei não oferece menção expressa do que se deva entender por “população de baixa renda”. No entendimento de Francisco Loureiro (2001, p.160) essa definição abarca “a camada da população sem condições econômicas para adquirir sua moradia”.

Com relação ao prazo estabelecido, cinco anos, nota-se que tal lapso é relativamente curto, no entanto a lei prevê, durante esse intervalo temporal, o exercício da posse de modo ininterrupto e sem oposição por parte do proprietário. Conforme dispõe o §1º deste artigo, é permitida a soma de posses – *accessio possessionis* e *successio possessionis*, desde que sejam contínuas, para que o prazo legal seja atendido. Essa previsão coaduna com o previsto no art. 12, I do Estatuto, que permite a substituição dos autores da ação de usucapião coletiva, em razão da possibilidade de se somar o lapso temporal do antecessor. Cabe destacar ainda que a contagem do tempo para essa modalidade ocorreu a partir da vigência

do Estatuto da Cidade, visto ser um direito novo. Com vistas aos demais requisitos, a lei ainda prevê a impossibilidade de identificação da demarcação das ocupações e a vedação em ser proprietário de outro imóvel. Em relação à identificação de áreas, a medida foi estabelecida porque os núcleos habitacionais são vistos como “unidades orgânicas” (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, Ap. 212.726-1/8, Rel. Des. José Osório, 1994).

A lei concedeu relevância para a formação de um condomínio especial, uma vez que não há, nessas localidades periféricas, uma definição apropriada dos espaços individualizados, que, de sobremodo, dificulta a atividade registral. Assim, a solução encontrada foi a atribuição ideal e equânime de frações ideais aos condôminos, salvo acordo em contrário. Foram estabelecidas regras sobre o funcionamento desse condomínio, o qual será indivisível, salvo se por deliberação de 2/3 dos condôminos diante de proposta urbanística para a área. E, por fim, o dispositivo estabelece que o pleiteado não seja proprietário de outros imóveis, uma vez que se visa assegurar o direito e a proteção dos menos favorecidos, os quais, na grande maioria dos casos, não possuem condições mínimas para subsistência.

Também é previsto em lei que a usucapião coletiva será declarada mediante sentença judicial, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registros de Imóveis. A lei de Registros Públicos dispõe de forma semelhante em seu artigo 167, I, n.28. Essa sentença declaratória deve constar todos os requisitos necessários para que se proceda ao registro, o qual tem por finalidade dar conhecimento a terceiros e assegurar validade *erga omnes*.

Nesse sentido, esse instrumento deve ser utilizada como mecanismo eficiente de regularização fundiária de áreas faveladas. Sobre o tema, Nelson Saule Junior (1999, p.87-88) aponta que

[...] o instituto do usucapião tem como finalidade reconhecer o direito à moradia das pessoas e famílias que vivem nos assentamentos em condições precárias de habitabilidade e de segurança jurídica, tais como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares nos bairros periféricos, conjuntos habitacionais abandonados, em habitações coletivas (cortiços), na chamada cidade clandestina ou informal. O usucapião urbano é um instrumento de regularização fundiária destinado a assegurar o direito à moradia desses segmentos sociais

Em linhas gerais, Lúcia Leitão (2003 apud NOVAES, 2012, p.14) esclarece que “a regularização da posse da terra tem implicações importantes na construção da cidadania, especialmente em um país onde ser proprietário confere status e distinção”. Se implementada tal política de regularização fundiária que assegura, de modo legal, o acesso a propriedade àqueles destituídos de poder aquisitivo, muitos outros problemas podem ser conjuntamente atenuados, pois, conforme aponta o estudo do Ministério do Planejamento

[...] a experiência demonstrou que superadas a ameaça e a iminência de despejo, os moradores das favelas rapidamente promovem melhorias em suas habitações e no ambiente urbano, transformando radicalmente a favela em uma situação urbana muito melhor. (BRASIL. Ministério do Planejamento. IPEA, 2001).

Como se verá adiante, essa situação pode ser evidenciada na cidade de Ribeirão Preto, no interior do estado de São Paulo, após a implantação de políticas de habitação urbana, que visaram à erradicação de favelas presentes nas áreas circunvizinhas.

4 Estudo de caso: regularização fundiária em Ribeirão Preto

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso. Esse tipo de análise busca investigar um fenômeno inserido na conjuntura da vida real, quando os limites e dimensões desse evento não estão totalmente definidos (YIN, 2001, p.32). O objetivo do estudo de caso, conforme aponta Robert Yin é generalizar e expandir teorias, e não enumerar frequências. Aponta que essas generalizações se dão a proposições teóricas e não populações ou universos.

Cabe evidenciar que o todo metodológico aqui pretendido também abarca um estudo documental, principalmente do enfoque jurisprudencial que há sobre o tema.

Para realização do estudo de caso escolheu-se a cidade de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo. Sabe-se que esta cidade possui aproxima-

damente 600 mil habitantes e que é, entre outras localidades da região, a que “mais sofre com os assentamentos irregulares, formados principalmente devido à migração”. Segundo a Prefeitura do município, são encontrados, atualmente, 34 núcleos de favelas, com um total de 4.019 famílias ali instaladas.

De modo já descrito acima, proceder-se-á a uma análise quantitativa jurisprudencial dos últimos 10 anos, oriundas do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Essa referência foi adotada tendo em vista a edição do Estatuto da Cidade que acolheu as diversas formas de regularização de assentamentos informais aqui já expostos, entre os quais citam-se a usucapião coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão do direito real de uso, entre outros.

Apesar de relativa novidade desses instrumentos de regularização dentro do ordenamento, já existem várias decisões judiciais abarcando, principalmente, o instituto da usucapião coletiva em todo o país. Como exemplo se aponta decisão da comarca de Olinda, no estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, processo 2003.008384-4, juiz de direito Elson Zopollaro Machado, 2005).

Na cidade de Ribeirão Preto, no entanto, esse instituto quase não foi utilizado e os entendimentos a respeito são bastante limitados. Foram encontrados dois acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que versam a respeito dos mecanismos de regularização fundiária.

Infelizmente, em nenhum deles foi utilizado à usucapião coletiva, visto que a maioria dos casos de formação desses assentamentos irregulares se dá em áreas públicas, cujo proprietário não são particulares, mas sim a prefeitura municipal. Como defesa foi-se sustentado a concessão de uso especial para fins de moradia, no entanto, essa alegação não foi suficiente para que houvesse decisão favorável aos recorrentes.

Neste primeiro julgado (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. AgrI. 0020259-36.2011.8.26.0000, rel. Carlos Eduardo Pachi, 2011), a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto propôs ação de reintegração de posse, visando à desocupação de bens públicos de uso comum do povo, localizados no entorno do Aeroporto Leite Lopes, que estão ocupados pelos núcleos habitacionais conhecidos como Favela Adamantina e Itápolis.

No caso, os recorridos perderam em primeira instância e pleitearam agravo de instrumento contra o mandado reintegratório deferido. Os agravantes são ocupantes da área onde se localiza a Favela Itápolis e alegaram em matéria de defesa a concessão de uso especial para fins de moradia, visto ser uma área de propriedade da Administração Pública. No entanto, a decisão foi no sentido de manter a reintegração de posse, pois “não se cogita em exercício de posse pelos ocupantes e sim mera detenção precária e desautorizada.”

Assim, foi mantida a reintegração de posse e as famílias foram retiradas daquela localidade. Conforme se nota, nesse caso não houve a preocupação em se estabelecer para onde tais famílias deveriam ser realocadas. A situação foi exposta em veículos de comunicação social (SOUZA, 2011). Não houve o atendimento a função social da propriedade, pois o interesse em assegurar o acesso à moradia não foi cumprido pela Administração Pública, que simplesmente fez prevalecer seu interesse sobre o do particular.

No segundo julgado (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça de São Paulo, AgrI. 0014518-15.2011.8.26.0000, rel. Borelli Thomaz, 2011), embora faça referência à mesma localidade, atua em sentido inverso ao primeiro. Neste, assim como no primeiro, houve o pleito de reintegração de posse por parte da Administração Municipal de Ribeirão Preto, que sustentou ser a área de domínio público e que os réus não poderiam ser beneficiados por programas habitacionais, visto o fato de serem proprietários de outros imóveis. Em conformidade com o Decreto Municipal nº 137/2007, alterado pelo Decreto Municipal nº 203/07, a municipalidade visa a implantar política de regularização das unidades residenciais irregularmente instaladas em áreas públicas, sendo possível, se necessário, a remoção para unidades habitacionais construídas com tal finalidade.

Como apontado no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, os réus encontram-se inseridos no cadastro prévio, no entanto, conforme provas documentais, estes são proprietários de outros imóveis residenciais, fato que os impediu que fossem beneficiados com as novas unidades construídas pela CDHU, nos termos da Lei Estadual nº 9.075/95. Com relação à sustentação de concessão especial de uso para

fins de moradia, esta não foi aceita, visto impedimento expresso ao previsto no art. 1º da MP 2.220/01. Além disso, menciona-se o fato de que a área ocupada ao redor do Aeroporto Leite Lopes trata-se de um local de risco, considerado insalubre, visto o fato de se situar dentro da “Curva do Ruído” do Aeroporto Leite Lopes. Assim, fica impossibilitada a ocupação para moradias. Conforme expresso no acórdão, essa “circunstância que impede eventual regularização fundiária daquela área”.

Diante do enunciado, nota-se uma preocupação por parte da Administração Municipal em resguardar a propriedade da área, visto pertencer ao poder público como também assegurar que essa população ali residente possa ser realocada de forma estruturada e planejada para outra localidade, uma vez que a área não é passível de regularização fundiária. Houve, de certa forma, o atendimento a função social da propriedade.

Como apontado, o instituto da usucapião coletiva não teve uma aplicação efetiva nos casos acima descritos. Edésio Fernandes (1999 apud NOVAES, 2012, p.14) ao discorrer sobre a usucapião como mecanismo de regularização, expõe que

No caso das favelas sua aplicação é quase impossível, porque a dinâmica, alta mobilidade e natureza coletiva do fenômeno da favelização não se conformam aos requerimentos técnicos e individualistas da legislação civil. Além disso, o direito de usucapião não pode ser aplicado de forma alguma aos casos de invasões de terras públicas, com o que não pode ser reivindicado por cerca de 50% dos favelados, aqueles que ocupam terras públicas nas várias cidades.

No entanto, mesmo que as favelas se encontrassem em áreas privadas, haveria dificuldade na aplicação desse instrumento, pois muitos dos moradores exercem atividades comerciais e a norma se faz nítida quando estabelece que o imóvel devesse ser utilizado para moradia própria e de sua família. Outros entraves também podem ser citados como, por exemplo, a dificuldade de se identificar moradores e proprietários e a resistência por parte dos cartórios de registro de imóveis em conceder os títulos de propriedade. Conforme aponta Martin O. Smolka (2003), esses mecanismos de regularização constituem uma “política curativa” que se demonstra como incapaz de alterar as regras do jogo imobiliário urbano.

Cabe ressaltar que, apesar dessas dificuldades que se impõem quanto à eficácia da usucapião coletiva, esse instrumento deveria ser aplicado, visto ser um instrumento que busca assegurar a dignidade da pessoa humana ao dar-lhes condições dignas, ou pelo menos regulares de moradia, conforme prevê a constituição em seu art. 6º. Por meio desse instrumento também se busca a promoção de infraestrutura, a redução dos conflitos fundiários, o combate a pobreza e a inclusão destes moradores e proprietários no mercado imobiliário formal, de modo a corrigir as distorções sociais históricas ali vigentes. Também se reforça o descongestionamento do judiciário que a utilização desse instrumento poderia proporcionar, uma vez que os moradores dessas localidades pleiteariam uma ação coletiva de usucapião e não muitas outras ações singulares, que versassem sobre o mesmo objeto.

Por fim, como projetos paralelos de regularização fundiária, têm-se os programas “Moradia Legal” e “Cidade Legal”, já presentes e em vigência na cidade. O primeiro projeto está sendo responsável pela reurbanização de grandes favelas difundidas pela malha territorial urbana da cidade, a citar por exemplo a reestruturação do bairro Monte Alegre, na região oeste do município. O projeto foi responsável pela inclusão social de 1,7 mil famílias moradoras das antigas áreas de risco (BASTOS, 2010). Dessa forma, embora não haja aplicação eficiente do instituto da usucapião coletiva como mecanismo de regularização fundiária na cidade de Ribeirão Preto, outros instrumentos – dentre os analisados - são mais recorrentemente utilizados na tentativa de solucionar o entrave habitacional na cidade.

5 Considerações finais

Em síntese, a função social da propriedade estabeleceu limitações, no sentido lato da palavra, ao direito de propriedade, de modo a satisfazer tanto o interesse individual quanto o coletivo. Cabe retomar que não se pode tomar a propriedade como função social de modo implacável, o que implicaria na destruição do instituto da propriedade ora exposto.

Sobre a usucapião coletiva, cabe ressaltar que seu nascimento se deu com o Estatuto das Cidades, na tentativa de reinserir no cenário urbano,

áreas habitacionais ocupadas de modo irregular, conhecidas no jargão popular por favelas. Em consonância com a função social da propriedade, a usucapião foi apresentada como um eficiente instrumento de regularização fundiária, de modo a beneficiar a coletividade com baixo poder aquisitivo e a desafogar o sistema judiciário, que paralisa-se diante da infinitude de ações, muitas delas de mesmo conteúdo.

De forma a estruturar a premente necessidade de políticas de regularização fundiária, principalmente nas áreas urbanas, retomou-se o histórico brasileiro de formação dos grandes centros urbanos, modo a enfatizar quão irregular foi o processo de estruturação da população que ali se concentrava de maneira convulsa. Diante da desestruturação do espaço urbano, apontaram-se possíveis instrumentos de correção dos vícios do uso e da ocupação do solo urbano, todos amparados na legislação nacional.

De modo especial, deu-se primazia a cidade de Ribeirão Preto, no interior do Estado de São Paulo, visto o número considerável de assentamentos irregulares ali presentes. Buscou-se, a partir de julgados recentes dos Tribunais, demonstrar a aplicação prática dos conceitos e institutos outrora enunciados, como forma de evidenciar o caráter dinâmico da ciência jurídica.

6 Notas

- ¹ Trabalho fomentado pela CNPq /PIBIC – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
- ² Texto original diz: *“la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.”* Disponível em: < <http://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil/cc1804-l2t01.pdf>> Acesso em 15 out. 2013.
- ³ Essa expressão foi empregada por Miguel Reale em 1943 em parecer de projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando era membro do Conselho Administrativo. Também fez menção a essa expressão quando investido na qualidade de Supervisor da Comissão Elaborada do Projeto de Código Civil, que, ao discorrer sobre a matéria, asseverou: “a lei deve outorgar especial proteção à posse que se traduz em trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/FatimaCleide/Educacao/c%C3%B3digocivil.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2013.

7 Referências

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. RJ: Lúmen Juris, 2002.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 14ªEd. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ALFONSIN, Betânia Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao_final.pdf>. Acesso em: 26 set. 2013.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impacta e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PAIXÃO, Liziane. O usucapião coletivo e as normas ambientais. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo. v.6. n.34. p.75. nov./dez. 2005.

BASTOS, Sheila. Juiz cria projeto para eliminar favelas. O Galileu, 25 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.ogalileo.com.br/noticias/nacional>>. Acesso em: 26 mai. 2013; *Juiz cria projeto e leva cidadania a favelas*, Jornal Nacional, São Paulo, 05 abril 2010. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1558042-10406,00-JUIZ+ CRIA+ PROJETO+E+LEVA+CIDADANIA+A+FAVELAS.html>>. Acesso em: 26 mai. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm> . Acesso em: 15 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas. Brasília: IPEA, 2001.

CÂMARA LEAL, Antônio Luiz da. **Da prescrição e da decadência**. São Paulo: Saraiva, 1939.

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. Estatuto da Cidade: Diretrizes gerais. **Revista de Direito Municipal**. n.7. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del derecho publico y privado**. Granada: Editorial Comares, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de José Silveira Paes. São Paulo: Global, 1984.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade. In FREITAS, José Carlos de. (coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3 (CAOHURB)**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2001.

_____. **A regularização de favelas no Brasil**: problemas e perspectivas. Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

NOVAES, Elizabete David. **A cidade e o direito à moradia: o instituto do usucapião como alternativa de regularização jurídica de habitações precárias em favelas.** p.14. Disponível em : <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/Arquivo_ID_99.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2013.

FERRAZ, Sergio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.) **Estatuto da Cidade.** (*Comentários à Lei Federal 10.257/01*) São Paulo: Malheiros, 2002.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. A usucapião coletiva: uma análise crítica do art. 10 da Lei nº 10.257 de 2001(Estatuto da Cidade). In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coords.). **O Direito e o tempo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.**19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

JHERING, Rudolf Von. **A teoria simplificada da posse.** Tradução de Vicente Sabino Júnior. José Bushatsky Editor, 1976.

LARENZ, Karl. **Derecho Civil, parte geral.** Tradução de e Miguel Izquierdo y Macías – Picavea, Editorial Revista de Derecho Privado e Editorial de Derecho Reunidas, 1978.

LEITÃO, Lúcia; LACERDA, Norma. **A função urbanística da usucapião.** A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NOVAES, Elizabete David. **A cidade e o direito à moradia:** o instituto do usucapião como alternativa de regularização jurídica de habitações precárias em favelas. p.14. Disponível em <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_99.pdf> Acesso em 26 jul. 2013.

LOPES, Serpa. **Curso de direito civil:** direito das coisas: Princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel. 2. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1962. v. VI.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista de Direito Imobiliário.** Ano 24. n.51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 160.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade.** São Paulo: Atlas, 2010.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. O direito de propriedade e o instituto do usucapião no Código Civil de 2002. **Questões controversas no novo Código Civil**. Vol. I. 2ª Ed. São Paulo: Método, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MUNICIPAL. **Decreto nº 137 de 2007**. Disponível em: <<http://www.ribeirao-preto.sp.gov.br/leis/pesquisa/ver.php?id=25564>> Acesso em: 13 out. 2013.

MORAES, Renato Duarte Franco de. A função social da posse. In: TARTUCE, Flávio; CASTILHO, Ricardo. **Direito Civil: direito patrimonial e direito existencial**. São Paulo: Método, 2006.

MONTEIRO, Washington Barros. **Curso de direito civil: direitos das coisas**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. **Revista Forense**, Rio de Janeiro. v.397. n.104, maio/jun. 2008.

MORIN, Gaston. **La revolte du droit contre le code**. Paris: Sirey, 1945.

NEQUETE, Lenine. **Da prescrição aquisitiva**. Livraria Sulina, 1954.

NUNES, Pedro. **Do usucapião: teoria, ação, prática processual, formulário, legislação, regras e brocardos de direito romano e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Freitas Bastos S.A., 1964.

PAIXÃO, Liziane. O usucapião coletivo e as normas ambientais. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo. v.6. n.34. nov./dez. 2005.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. v. IV.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de Maria Cristina De Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PERNAMBUCO. Processo nº 2003.008384-4. Juiz de direito. Elson Zopollaro Machado. Vara da Fazenda Pública. j. 31 de maio de 2005. Disponível em: <<http://>

www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Setenca_Acao_UsoCapiao.pdf >. Acesso em: 27 nov. 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões. O papel do Estatuto da Cidade na conformação da propriedade urbana. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 42, n. 1, 2002. Disponível em: < http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/01/-sumario?next=5>. Acesso em: 12 set. 2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Tratado de direito privado**. 2. ed. atual. Tomo X. São Paulo: Bookseller, 2001.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1 e 2.

_____. Usucapião no Novo Código Civil. **Questões controversas no novo Código Civil**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006. v. I.

SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens imóveis e móveis**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SAULE JR, Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro**. O direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0014518-15.2011.8.26.0000; rel. Borelli Thomaz; 13ª Câmara de Direito Público; j. 16. 03. 2011. Disponível em:< <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5000349>> Acesso em: 13 nov. 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0020259-36.2011.8.26.0000; rel. Carlos Eduardo Pachi; 6ª Câmara de Direito Público; j. 21.02.2011. Disponível em: < <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4964050> > Acesso em: 27 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SOUZA, Ana. Reintegração de posse termina com 11 feridos em Ribeirão Preto. PM nega ter havido abusos e diz que vai investigar as denúncias. **Folha de São Paulo**, Ribeirão Preto, 6 de julho de 2011. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0607201108.htm>> Acesso em: 13 nov. 2013.

SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. São Paulo: Del Rey, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido em: 19-12-2014

Aprovado em: 3-8-2015

Gustavo Campoli Machado

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP); advogado atuante na área de Direito Privado.

E-mail: gustavo_campoli@hotmail.com

Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.
Rua Avenida Bandeirantes, 3900
Monte Alegre. 14040-906 - Ribeirão Preto, SP.

Flávia Trentini

Professora Doutora da Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo; pós-doutora em Administração/Economia das Organizações (FEA/USP).

E-mail: trentini@usp.br

Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Direito.
Av. Bandeirantes, 3900. Endereço interno: Rua Prof. Aymar Baptista Prado, 835
Campus USP. CEP 14040906 - Ribeirão Preto. SP.

