

# ESTATUTO DA CIDADE: DA CONSTITUCIONALIDADE DO USUCAPIÃO URBANO COLETIVO

Carlos José Cordeiro\*

**Resumo:** *Objetiva o presente estudo discorrer sobre o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), especificamente com relação à constitucionalidade da nova espécie usucapiatória por ele criada - o usucapião urbano coletivo. Aliás, a nova modalidade de prescrição aquisitiva veio possibilitar a regularização de áreas de favelas ou de aglomerados residenciais sem condições de legalização dominial, como também propiciar a necessária urbanização do espaço territorial ocupado através de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Dessa forma, este estudo pretende demonstrar que o usucapião urbano coletivo não ofende o texto da Constituição Federal de 1988, mas, ao contrário, corporifica-se como novo instrumento jurídico que visa contribuir para a consecução de uma política urbana que privilegie a função social da propriedade imobiliária urbana no Brasil, a partir de uma política de regularização fundiária em favor da população de baixa renda.*

**Palavras-chave:** *Estatuto da Cidade; Usucapião Urbano Coletivo; Constitucionalidade.*

**Abstract:** *Objective the present study to discourse on the Statute of the City (Law N. 10,257/01), specifically with regard to the constitutionality of the new usucapiatória species for it created - the collective urban processory title. By the way, the new modality of buying lapsing lode to make possible the regularization of areas of slum quarters or residential accumulations without conditions of dominial legalization, as well as to propitiate the necessary urbanization of the busy territorial space through structural urbanísticas transformations, social improvements and ambient valuation. Of this form, this study it intends to demonstrate that the collective urban processory title does not offend the text of the Federal Constitution of 1988, but, in contrast, corporifica as new legal instrument that it aims at to contribute for the achievement of one urban politics that privileges the social function of the urban real state property in Brazil, from one politics of agrarian regularization for the low income population.*

**Keywords:** *Statute of the City; collective urban processory title; constitutionality.*

---

\* - Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Juiz de Direito em Minas Gerais. Professor dos Cursos de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia.

## Introdução

As cidades modernas, em virtude do fenômeno da urbanização, têm passado por grandes transformações, gerando, conseqüentemente, vários problemas sociais e estruturais, uma vez que o crescimento econômico não acompanhou, na mesma proporção, o crescimento demográfico.

No Brasil<sup>1</sup>, nas últimas cinco décadas, o crescimento urbano transformou e inverteu a distribuição da população no espaço geográfico, pois, se nos anos cinquenta a feição do País era eminentemente agrícola, por ter 80% da população no campo, hoje a situação é contrária, haja vista que o povo brasileiro, em mais de 80%, vive nas cidades.

Tal mutação ocasionou o inchaço populacional das áreas urbanas, trazendo, além da desordem na ocupação do território, desenvolvimento econômico baseado na concentração de renda, que resulta na injusta localização das habitações, de modo a tornar concreto o princípio da segregação residencial.

Sobre o assunto, Ricardo César Pereira Lira<sup>2</sup> detectou alguns fatores, que a seguir se destaca, a fim de proporcionar melhor compreensão do fenômeno, haja vista a necessidade de uma nova concepção do direito de propriedade.

O primeiro deles está retratado pelo excessivo e decantado crescimento da população urbana decorrente da industrialização, que se acentuou, sobretudo, após a década de 1950.

O segundo fato está diretamente ligado ao primeiro, ou seja, em decorrência do êxodo rural, ocorreu o assentamento dessa população na cidade de maneira inteiramente desordenada, sem qualquer planejamento.

Num terceiro plano, tem-se um assentamento iníquo e injusto na cidade. Os urbanistas, os antropólogos, os sociólogos, todos eles têm a preocupação permanente de indicar que a ocupação da cidade se faz dominada pelo princípio da *segregação residencial*, segundo o qual as famílias carentes e de baixa renda são destinadas às periferias do espaço urbano, sujeitas a condições de vida das mais dilacerantes, enquanto aquelas de rendimento

---

<sup>1</sup> - Segundo dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a explosão demográfica transformou o Brasil rural em Brasil urbano, haja vista que, em 1900, a população urbana representava 9,40% da população brasileira, em 1940 já representava 31,24%. Em 1970 representava 55,92% e no ano de 2000 representava 81,23%, o que ratifica a transformação no cenário nacional da concentração da maioria da população nas cidades. (In: <[www. Ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>)

<sup>2</sup> - A Propriedade Urbanística. **Revista Forense**, v. 300, 1987, p. 54. O próprio autor alerta que a enunciação não é exauriente.

mais alto, assentadas em áreas centrais desse espaço, se beneficiam com a concentração dos maiores benefícios líquidos das ações do Estado.<sup>3</sup>

Acrescenta-se, ainda, como fator de segregação residencial, a atividade especulativa na terra urbana. O dono utiliza-se da faculdade de não-uso da sua propriedade. Institui, em seu favor, um banco fundiário e aguarda o momento apropriado para a venda das terras estocadas de modo a beneficiar-se da mais-valia, que resulta da implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, realizada com o produto dos impostos gerais, arrecadados de toda a coletividade.

Verifica-se que, em razão das tensões sociais desencadeadas pela flagrante desigualdade, como o *apartheid* social<sup>4</sup>, boa parte do enorme contingente de pessoas residentes nas cidades habita regiões faveladas<sup>5</sup>, sendo que suas moradias resultam de construções erguidas em terrenos alheios, sem a observância dos parâmetros urbanísticos necessários ao bem-estar social ou à própria dignidade humana<sup>6</sup>.

Vale dizer que a ocupação das favelas foi a solução possível como moradia para a população de baixa renda, haja vista que ela, por sua situação econômica, não tem acesso às formas de habitação oferecidas pelo mercado imobiliário, bem assim pelo fato de que as políticas habitacionais oferecidas pelo Estado não conseguem absorver a demanda sempre crescente dos carentes de moradia.

---

<sup>3</sup> - A desorganização das cidades e a falta de habitações condignas, desencadeando o princípio da segregação residencial, também repercutem no descaso e na degradação do meio ambiente, destruindo-se áreas verdes, mananciais etc.

<sup>4</sup> - O *apartheid* social é devido ao desemprego, à falta de infraestrutura de moradia, de saneamento básico, de transporte e do afastamento da população dos direitos sociais, como saúde, segurança, educação etc. (ou seja, a administração pública não possui capacidade de absorver o crescimento populacional e suas necessidades).

<sup>5</sup> - Favelas são assentamentos humanos que resultam da invasão de áreas públicas e particulares; o que juridicamente distingue as favelas de outras formas de ocupação precária do solo comuns no Brasil, tais como os 'loteamentos clandestinos' e 'irregulares', é o fato de que os favelados não têm qualquer forma de título de posse ou propriedade. (Cf. FERNANDES, Edésio, 1988, p. 133).

<sup>6</sup> - Segundo Pietro Perlingieri (1997, p. 36), a dignidade da pessoa "confere a cada um o respeito inerente à qualidade de homem, assim com a pretensão de ser colocado em condições idôneas a exercer as próprias aptidões". Logo, para que o homem desenvolva suas aptidões é preciso que lhe seja conferido o direito à habitação em local condigno - de localização razoável -, com infraestrutura que lhe garanta a sua higidez física e mental.

A favela, como integrante do espaço urbano (metropolitano), não pode ser negligenciada<sup>7</sup>. Aliás, sua inserção na cidade formal deve ser encarada pela ótica de seu reconhecimento como parte integrante da cidade, até porque ela não representa apenas um déficit de moradia, mas, sobretudo, a concretização da exploração da força de trabalho e a especulação imobiliária que, realmente, cada vez mais, controla o uso do espaço urbano.

Sob esse enfoque, nota-se que a patologia dos aglomerados de baixa renda tem sua origem, entre outras causas, na História, na Economia, na Sociologia, na Política, que não interessam à pesquisa em comento, uma vez que seu objeto é a perspectiva jurídica, muito particularmente a constitucionalidade do usucapião urbano coletivo<sup>8</sup>.

Nesse sentido, o legislador constituinte, atento, inclusive, às tensões sociais resultantes dos problemas enfrentados pelos sem-teto, instituiu, nos arts. 182 e 183, as regras matrizes da Política Urbana, indicando que a utilização racional da propriedade sobre áreas urbanas estéreis e ociosas ou mesmo as ocupadas irregularmente, deve traduzir uma perspectiva de abreviação da solução do problema da moradia no Brasil, diminuindo o grau de dificuldade de se ter acesso à propriedade imóvel, pois a especulação imobiliária ou mesmo a inércia do proprietário do bem não podem desfigurar o papel social conferido à propriedade.

Tal norte foi seguido pelo legislador ordinário que, regulamentando os citados dispositivos constitucionais, veio a conceber o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), demonstrando, dentro de uma proposta mais ampla do que a introduzida pela Carta Magna de 1988, que cabe às políticas públicas municipais<sup>9</sup> promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia, sendo imprescindível a implementação de instrumentos

---

<sup>7</sup> - Luiz Portella Pereira (2003, p. 11-2) informa que, “segundo levantamento do IBGE, em 56,5% dos municípios brasileiros com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Poderíamos afirmar que um dos fatores que gerou em volta dos centros urbanos a favelização foi exatamente a migração. O outro fator foi a falta de planejamento urbano e a execução do poder de polícia por parte dos entes municipais. De tal sorte que em todos os municípios com mais de 500 mil habitantes encontramos favelas. Por último uns dados estatísticos que consagram definitivamente a subabitação em nosso país, as favelas são encontradas em 27,6% dos municípios brasileiros, ou seja, em mais de 1.300 municípios”.

<sup>8</sup> - Para Sérgio Ferraz (2002, p. 143), “a lei parte de uma suposição, que adota como postulado: uma das maneiras de atacar a patologia dos aglomerados de baixa renda consiste na atribuição, a seus ocupantes, de titulação do imóvel sobre o qual exercem posse”.

<sup>9</sup> - O município é, por excelência, o *locus* de solução dos problemas urbanos, até porque está próximo das questões urbanas. A respeito, o Senador Dirceu Carneiro, relator do Parecer n. 273, de 1990, da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989 (Estatuto da Cidade), de autoria do Senador Pompeu de Sousa, manifestou que “a escolha do município como sujeito da política urbana e do poder público municipal como seu executor não se deu por acaso. [...] O município é, sem lugar a dúvidas, o espaço privilegiado onde se manifestam de forma clara e direta os interesses e aspirações de uma comunidade. Desse modo, ao poder municipal reserva-se o importante e intransferível papel de interpretar e defender esses interesses, em prol do bem-estar geral”.

jurídicos de regularização fundiária para solucionar os problemas dos assentamentos informais.

Edésio Fernandes<sup>10</sup> comenta que

o Estatuto da Cidade reconheceu que a crise generalizada de moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e à moradia – produzidas pela combinação entre a falta de políticas adequadas, a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário, e pelo sistema jurídico excludente em vigor até a promulgação da Constituição de 1988 – são ao mesmo tempo resultados e causas de vários problemas enfrentados pelos municípios.

Assim, além de regulamentar os institutos já existentes do usucapião especial urbano individual e da concessão de direito real de uso, que devem ser utilizados para a regularização das ocupações em áreas privadas e em áreas públicas, respectivamente, a nova lei avançou para admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva.<sup>11</sup> Surge, daí, a nova figura de prescrição aquisitiva denominada usucapião especial urbano coletivo.

Tem-se que o usucapião especial coletivo, incorporado ao sistema jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade, vem, juntamente com outros instrumentos jurídicos<sup>12</sup>, contribuir para a consecução de uma política urbana que privilegie a função social da propriedade imobiliária urbana no Brasil, a partir da política de regularização fundiária em favor da população de baixa renda.

Na verdade, o usucapião coletivo vem redefinir o sentido da propriedade urbana e de sua função social, uma vez que se destina, precipuamente, à solução dos problemas das favelas urbanas. No entanto, serve, também, para solucionar os problemas dos loteamentos irregulares, valorizando, pois, a posse, tendo em vista que a utilidade da moradia deve representar distribuição de riqueza e estabilidade material.

---

<sup>10</sup> - 2002, p. 11-2.

<sup>11</sup> - O legislador do Estatuto da Cidade também regulamentou um terceiro instrumento destinado à política de regularização fundiária, qual seja, a concessão de uso especial para fins de moradia, que estava prevista nos arts. 15-20 da Lei, tendo sido vetada totalmente pelo Presidente da República.

<sup>12</sup> - Pode-se destacar como instrumentos de regularização fundiária a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia; a instituição de zonas especiais de interesse social e a desapropriação.

## 1. Breve Notícia Histórica

A figura específica do usucapião especial urbano surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, em cujo art. 183 o legislador constituinte introduziu, no sistema jurídico brasileiro, a modalidade individual, possibilitando, pois, a prescrição aquisitiva de imóveis urbanos de até duzentos e cinquenta metros quadrados, para servir de moradia ao usucapiente ou à sua família.

A par de tal possibilidade constitucional, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, veio regulamentar as diretrizes gerais da Política Urbana contidas nos arts. 182 e 183 da CF/88, passando, assim, a complementar os institutos concebidos, nos quais se enquadra o usucapião urbano.

O legislador do Estatuto da Cidade, além de ratificar, com algumas inovações, os termos do usucapião especial urbano individual (art. 9º), criou, ao seu lado, a espécie coletiva (art. 10), possibilitando, dessa vez, a prescrição aquisitiva de imóveis urbanos de mais de duzentos e cinquenta metros quadrados para servir de moradia aos ocupantes da área, os quais devem se qualificar como pessoas de baixa renda, viabilizando-se, outrossim, a regularização fundiária e a urbanização de áreas de favelas ou de aglomerados de habitações precárias de diminutas dimensões, sem condições de legalização do domínio.

Informe-se que, desde 1983<sup>13</sup>, já existiam estudos para a regulamentação das duas formas de usucapir assinaladas. Na verdade, um grupo de técnicos da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – Emplasa -, elaborou, em assessoria à Comissão Especial de Prefeitos da Região Metropolitana de São Paulo, sugestões de aperfeiçoamento ao Projeto de Lei Federal 775/83, de iniciativa do governo federal que se destinava a estabelecer normas relacionadas com a promoção do desenvolvimento urbano.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> - Benedito Silvério Ribeiro afirma que “desde 1983 já havia estudos sobre as formas de usucapião urbana, tanto individual como coletiva, muito embora existisse idéia, à época da discussão sobre a usucapião referente a imóveis rurais, que resultou na promulgação da Lei n. 6.969/81, de se incluir imóveis urbanos para que pudessem ser usucapidos” (2003, p. 939). É certo que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), elaborou, em 30.11.81, versão preliminar do anteprojeto de lei dispendo “sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano”, que já apresentava o usucapião especial com o objetivo da regularização da ocupação dos terrenos urbanos, em áreas faveladas. As idéias do referido anteprojeto foram encampadas pelo Projeto de Lei Federal n. 775/83. Nesse sentido, LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro, Renovar, 1997, p. 213.

<sup>14</sup> - Cf. LOMAR, Paulo José Villela, Usucapião Especial Urbano e Concessão de Uso para Moradia. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001a, p. 258. O referido autor realça que integrou do grupo de técnicos da Emplasa, sendo, inclusive, o único membro com formação jurídica.

A Comissão Especial de Prefeitos, após aprovar as sugestões elaboradas pela Emplasa, encaminhou-as às autoridades competentes, sendo que, após três anos, algumas delas, dentre as quais a requisição urbanística e o usucapião especial de imóvel urbano<sup>15</sup>, foram acolhidas pelo ex-deputado Raul Ferraz, anteriormente Prefeito de Vitória da Conquista, Bahia, que as introduziu em seu Projeto de Lei n. 2.191, de 1989, posteriormente, apensado ao Projeto de Lei do Senado Federal n. 181/89, e ao Projeto de Lei da Câmara Federal n. 5.788/90.

Portanto, a proposta de usucapião urbano individual e coletivo da comissão da Emplasa inspirou tanto o legislador constituinte, que introduziu a modalidade individual no art. 183 da Carta Maior, como também o legislador ordinário, que concebeu a espécie coletiva nos arts. 10 a 14 da Lei n. 10.257/01.

Vale dizer que, em relação ao usucapião urbano coletivo, merece destaque o trabalho do Senador Pompeu de Souza<sup>16</sup>, que com o projeto de sua autoria, denominado Estatuto da Cidade (PL 181/89), a par dos problemas que seu texto continha, passou a liderar a tramitação, em relação aos demais projetos apresentados, com o objetivo de disciplinar o desenvolvimento urbano, vislumbrando, pois, o incremento de instrumentos jurídicos adequados para o manejo do poder público municipal.

Segundo Paulo José Villela Lomar<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> - A proposta para o usucapião coletivo apresentava a seguinte redação: “os terrenos contínuos localizados em áreas declaradas de regularização fundiária, com mais de trezentos metros quadrados, nos quais existam aglomerados de edificações precárias, tais como barracos, taperas, cortiços e similares, destinadas a moradias, e sejam ocupadas por dois ou mais possuidores, pessoas físicas, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente”. Destaca-se que a proposta, naquela época, já buscava viabilizar a reurbanização das áreas de favelas e cortiços, destinando-se a melhorar as condições habitacionais da população que ocupava as áreas, com a criação de condomínio que deveria perdurar enquanto não fosse concluída a reurbanização para a população residente, a qual deveria desfrutar de condições dignas de moradia.

<sup>16</sup> - O Senador Pompeu de Sousa, na justificativa de seu Projeto, detectava a necessidade de uma urgente definição de diretrizes para o processo de urbanização, de modo que a cidade se adaptasse ao desfrute do homem urbano, dotando o poder público de instrumentos que possibilitassem harmonizar os interesses particulares, de alguns proprietários, com os interesses gerais de bem-estar social da população urbana. Todas essas providências eram necessárias, uma vez que o referido Senador, em 1989, enxergava que o fenômeno da urbanização afetava a sociedade como um todo. Dissertou ele que “o Brasil tem vivido, nas últimas décadas, intenso, desigual e desordenado processo de crescimento urbano, concentrando nas cidades a população, as atividades econômicas e os principais problemas que afetam a vida do homem moderno. Com efeito, para mais de dois terços da população brasileira, a cidade não é mais somente a miragem que brilha no neon e atrai o rurícola sem terras, sem escolas, sem hospitais. A cidade é hoje palco de lutas sociais que resultam de problemas como a falta de moradias, a carência de equipamentos urbanos, a precariedade do sistema de transportes coletivos, a proliferação de habitações infra-humanas, para citar os mais cruciais. A cidade é sinônimo também de crescentes dificuldades de administração que vêm surpreendendo o poder público municipal, tradicionalmente desaparelhado para enfrentar, com a requerida rapidez, os desafios impostos pela nova ordem urbana e que extrapolam os limites de ação de sua esfera de poder” (Justificativa ao Projeto de Lei n. 181/89, do Senado Federal).

<sup>17</sup> - Usucapião Coletivo e Habitação Popular. *In: Revista de Direito Imobiliário*, v. 51, 2001b, p. 134.

em 1999, foi possível uma articulação de diversos atores sociais, órgãos governamentais e partidos políticos que resultou na elaboração de um substitutivo ao Projeto de Lei do Senado 181/89, do Sen. Pompeu de Souza, o qual acabou sendo, finalmente, aprovado, promulgado e sancionado, transformando-se na Lei 10.257, de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade.

Cumpra observar que o legislador constituinte, quando da definição das regras da Política Urbana, no art. 182, fixou diretrizes gerais com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes.

Disso, destaca-se o disposto no *caput* do art. 1º da Lei 10.257/01, ou seja, "na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei". O parágrafo único da mesma lei acrescenta:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

Dentre as diretrizes da política urbana, que têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, encontra-se a norma do inciso XIV do art. 2º do referido Estatuto, o qual dispõe que

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.<sup>18</sup>

Assim, a criação, pelo Estatuto da Cidade, do usucapião especial urbano coletivo (art. 10) viabiliza a assinalada diretriz, uma vez que possibilita a regularização fundiária de áreas de favelas ou aglomerados de habitações precárias, ocupadas por grupos de famílias de baixa renda, visando a sua legalização dominial, bem assim a formação de condomínios, de modo a propiciar condições para a urbanização das mencionadas áreas.

---

<sup>18</sup> - Cf. RIBEIRO, Benedito Silvério, 2003, p. 940-1.

## 2. Constitucionalidade do usucapião urbano coletivo

Interessa responder nesse estudo se o usucapião especial urbano coletivo, instituído pela Lei nº 10.257/01, estaria, hipoteticamente, eivado de inconstitucionalidade, haja vista que a Constituição Federal de 1988 teria criado apenas a figura do usucapião individual reconhecível em favor de quem ocupe área urbana de dimensão igual ou inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, mas não o usucapião especial coletivo em favor da população de baixa renda que ocupe área com dimensão superior à definida no texto da Carta Magna.

Mister realçar que, em relação ao usucapião urbano individual, previsto no art. 9º Estatuto da Cidade, não há dúvida de sua constitucionalidade, uma vez que o tratamento dado ao instituto previsto no art. 183 da CF/88, apesar de não ser mera reprodução do referido texto, veio pormenorizar o instituto, consagrando em sua alteração legislativa o que a melhor doutrina já havia reconhecido.

No que diz respeito ao usucapião urbano coletivo, previsto no art. 10 do Estatuto da Cidade, há entendimento de que estaria eivado de inconstitucionalidade<sup>19</sup>, porquanto a forma de usucapir coletivamente não foi prevista no texto constitucional do art. 183, bem assim não existe no dispositivo da lei ordinária definição da área que será atribuída a cada possuidor ao final do pleito judicial, o que também contraria o disposto na Lei Maior, ferindo, assim, o princípio da isonomia ante a delimitação de área para o usucapião individual.

Primeiramente, em relação ao argumento de que o art. 183 da Constituição Federal não previu a possibilidade de usucapião coletivo<sup>20</sup>, não podendo, pois, uma lei infraconstitucional autorizá-lo, tem-se que não pode prosperar, haja vista que a interpretação literal do dispositivo da Carta Maior não é óbice à aplicabilidade do instituto.

---

<sup>19</sup> - Nesse sentido, SILVA, João Carlos Pestana de Aguiar, A Lei 10.257, de 10-7-2001. O recém-criado usucapião urbano coletivo (Estatuto da Cidade). **Boletim ADCOAS** –Informações Jurídicas e Empresariais, jan. 2002, p. 10; RIBEIRO, Benedito Silvério, 2003, p. 941; MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10.7.2001, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 13. Este último autor aduz ser duvidosa a constitucionalidade do novo instituto “pois pode ofender o direito de propriedade de alguém – art. 5º, XXII”, o que é incorreto, tendo em vista os efeitos de direito novo que ganha a estudada modalidade usucapiatória.

<sup>20</sup> - Realça-se que Dalmo de Abreu Dallari, em comentário ao art. 183 da CF/88, já defendia a possibilidade do usucapião coletivo, sob o argumento de que “a expressão ‘aquele que possuir’ não implica ‘possuir sozinho’. Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como ‘aquele que possuir’ [...]. No caso do art. 183 da Constituição pode-se afirmar, com absoluta segurança, que o constituinte sabia que a posse urbana para moradia é sempre coletiva, sendo extremamente raras as exceções [...]. Assim, portanto, sem qualquer sombra de dúvida, o artigo 183 da Constituição brasileira permite que se use o caminho tradicional do usucapião para, tendo por base a posse comum, se obter o usucapião coletivo” (Usucapião Coletivo. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 115, 1992, p. 379-80).

De fato, a não previsão expressa pelo legislador constituinte do usucapião coletivo não significa a impossibilidade de sua existência, até porque os métodos interpretativos sistemático e teleológico firmam entendimento contrário, primeiro, pelo fato de que o conteúdo do art. 10 da Lei n. 10.257/01 vai de encontro à efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade; depois, em virtude de que o usucapião coletivo é um dos instrumentos de concretização de um direito social fundamental, qual seja, a moradia.

Nesse sentido, Paulo José Vilella Lomar<sup>21</sup> acrescenta que

[...] não se podem utilizar na interpretação constitucional os mesmos critérios de interpretação das normas ordinárias. É preciso ter em conta que a Constituição é norma fundante do ordenamento jurídico, que acolhe e protege diferentes valores e princípios de alta relevância social, os quais constituem os vetores da interpretação constitucional adequada sob forte influxo da realidade social subjacente.

Nota-se que o Estatuto da Cidade, como lei ordinária, possui normas complementares às diretrizes constitucionais, o que fica patenteado no art. 10, o qual não se afasta das regras delineadas nos arts. 182 e 183 da Carta Magna que dizem respeito à Política Urbana, porquanto visa a atender às funções sociais da cidade e à melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda assentada em áreas urbanas ou de expansão urbana.

Ademais, mister ressaltar que o usucapião coletivo previsto pelo Estatuto da Cidade obedece também aos preceitos constitucionais que visam a reduzir as desigualdades sociais, proteger a dignidade da pessoa humana e a própria família.

Sérgio Ferraz<sup>22</sup> é bastante esclarecedor quando aponta que

a superação da deterioração urbana e das patologias favelares, com lastro na principiologia constitucional (particularmente, mas não só: função social da propriedade, art. 170, II e III; defesa do meio ambiente, idem, inciso V; redução das desigualdades sociais, idem, inciso VII; garantia do bem-estar dos habitantes da cidade, art. 182, *caput*; harmonia social, 'Preâmbulo'; dignidade da pessoa humana, art. 1º, III; justiça e solidariedade sociais, art. 3º, I; erradicação da pobreza e da marginalização, art. 3º, III), confere inequívoco lastro jurídico à inovação do usucapião coletivo, na busca para a questão da submoradia.

---

<sup>21</sup> - 2001b, p. 138.

<sup>22</sup> - 2002, p. 144.

Portanto, não se vê vício de inconstitucionalidade no art. 10 do Estatuto da Cidade, até porque o caráter fundante e aberto das normas constitucionais permite a incorporação da realidade social nas normas ordinárias que vêm justamente complementar as diretrizes constitucionais, o que se aplica perfeitamente ao usucapião urbano coletivo.<sup>23</sup>

Por outro lado, também não merece acolhida o argumento de inconstitucionalidade pelo fato de que, como não existe, no dispositivo da lei ordinária, definição da área que será atribuída a cada possuidor, em sendo julgado procedente o pedido de prescrição aquisitiva, haveria um choque com o disposto no art. 183 da CF/88, ferindo, inclusive, o princípio da igualdade, porquanto o usucapião individual possui limitação de área para o seu beneficiado, enquanto no usucapião coletivo não há norma limitativa expressa.

Realmente, a redação dada pelo legislador infraconstitucional ao art. 10 do Estatuto da Cidade não é das mais técnicas, uma vez que deixa margem à dúvida sobre a dimensão da área a ser definida a cada prescribente na modalidade coletiva, fazendo presumir, num primeiro momento, que o *quantum* da área usucapida a ser atribuída a cada possuidor poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, o que macularia a limitação prevista para o usucapião individual.

Entretanto, diante do silêncio legislativo, deve-se aplicar as regras de interpretação pertinentes ao caso em tela. Assim, não se pode esquecer que o usucapião coletivo, do art. 10 do Estatuto da Cidade, por ser espécie de usucapião urbano, deve ser analisado sistematicamente com as regras do art. 9º do mesmo diploma legal, que dispõe sobre o usucapião individual, haja vista que, por estarem dispostos, topograficamente, na mesma seção do Estatuto da Cidade, bem assim terem o mesmo objetivo, faz presumir que a modalidade coletiva tenha limitação de área em favor de cada prescribente tal qual lançada no individual, ou seja, até duzentos e cinquenta metros quadrados, de modo que não haja discrepâncias na sua aplicação.

Aliás, não se pode esquecer que o Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88, os quais dispõem sobre a Política Urbana. A possibilidade de se atribuir ao

---

<sup>23</sup> - LOMAR, Paulo José Villela (2001a, p. 265) entende que não há qualquer fundamento consistente para impedir a instituição do usucapião coletivo por lei ordinária, “[...] eis que a relação jurídica entre o proprietário e possuidor constitui matéria de direito civil, que, conforme o artigo 22 da Constituição Federal, encontra-se privativamente sob a alçada legislativa da União. Compete, pois, ao legislador ordinário nacional legislar, instituindo legitimamente novas modalidades de usucapião além daquela expressamente prevista na Constituição. Não há, pois, qualquer inconstitucionalidade no artigo 10 [...] cujo conteúdo vai ao encontro do cumprimento efetivo do princípio da função social da propriedade”. No mesmo sentido, MACRUZ, João Carlos *et al.* **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002, p. 76.

usucapiente área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados seria contrariar o objetivo do legislador constitucional.

Assim, se existe limitação para o usucapião individual, de igual forma deve ser aplicada a regra à modalidade coletiva, até porque esta tem uma feição social maior do que a espécie individual, porquanto as áreas urbanas suscetíveis de serem usucapidas coletivamente são aquelas “ocupadas por população de baixa renda”, excluindo de sua incidência, portanto, os prescrites pertencentes à população de média e alta rendas.

Pensar de forma contrária seria, efetivamente, afrontar o princípio da isonomia, uma vez que limitar área usucapível para o prescrite individual e não utilizar igual regra para o beneficiado do coletivo seria dismantelar a *mens legislatoris* do legislador constitucional.

Vale dizer, *de lege ferenda*, que o legislador infraconstitucional, para evitar as discussões que fatalmente chegarão aos tribunais, deveria ter mencionado no texto do art. 10, do Estatuto da Cidade, que a área não poderia ultrapassar a duzentos e cinquenta metros quadrados, o que resolveria o impasse, sendo que, para tanto, poderia, no final do § 3º do referido artigo, substituir o ponto final por vírgula, para fazer constar a expressão “não podendo, contudo, ser atribuída a cada possuidor área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados”.<sup>24</sup>

Com efeito, entende-se que também não há vício de inconstitucionalidade pelo fato do legislador infraconstitucional não ter repetido, no art. 10 do Estatuto da Cidade, a regra do art. 183 da CF/88, que foi recepcionada pela art. 9º da Lei n. 10.257/01, uma vez que a interpretação sistemática das espécies de usucapião especial urbano, constantes da seção V do Estatuto, apresenta, ao intérprete, a real dimensão da norma, ou seja, oferecer às pessoas de baixa renda, sem moradia, a possibilidade de terem reconhecido o direito de propriedade sobre imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados.

---

<sup>24</sup> - Nesse sentido RIBEIRO, Benedito Silvério, 2003, p. 942, nota 1.647. O referido autor (2003, p. 944) entende que, em sendo legitimada para o usucapião coletivo a população de baixa renda, haveria restrição ao possuidor individual do art. 183 da CF, embora não possa qualquer deles ser proprietário de imóvel urbano ou rural. Todavia, em que pese o posicionamento do ilustre doutrinador, tem-se que a qualidade exigida para os legitimados da modalidade coletiva não implica necessariamente uma restrição ao possuidor do art. 183 da CF/88, mas sim uma forma de viabilizar a reurbanização e a regularização de áreas de favelas, em regra, ocupadas por população pobre, sendo este, pois, o destinatário da estudada modalidade usucapiatória, ao contrário do que ocorre com o usucapião individual, que se aplica a todas as classes sociais.

## **Conclusão**

Partindo de matriz constitucional, regradora da política urbana (arts. 182 e 183, da CF/88), surge o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), que orienta o processo de urbanização local, de modo a permitir seja a cidade melhor desfrutada pelo homem urbano. Intenta, ainda, dotar o setor público, em especial o municipal, de instrumentos que o capacitem a harmonizar os interesses particulares com os interesses gerais de bem-estar da população urbana.

Dentre os instrumentos aptos a promover a distribuição justa da propriedade urbana, compatibilizando-a com a sua função social, está o usucapião. A par de tal constatação, verifica-se que o legislador do Estatuto da Cidade, além de ratificar, com algumas inovações, os termos do usucapião especial urbano individual (art. 9º), criou, ao seu lado, a espécie coletiva (art. 10), possibilitando, dessa vez, a prescrição aquisitiva de imóveis urbanos de mais de duzentos e cinquenta metros quadrados para servir de moradia aos ocupantes da área, os quais devem se qualificar como pessoas de baixa renda, viabilizando-se, outrossim, a regularização fundiária e a urbanização de áreas de favelas ou de aglomerados de habitações precárias de diminutas dimensões, sem condições de legalização do domínio.

Com efeito, não se vê vício de inconstitucionalidade no art. 10 do Estatuto da Cidade, haja vista que o caráter fundante e aberto das normas constitucionais permite a incorporação da realidade social nas normas ordinárias que vêm justamente complementar as diretrizes constitucionais, o que se aplica perfeitamente ao usucapião urbano coletivo. Da mesma forma, não se vislumbra a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal pelo fato de que, enquanto no usucapião individual há limitação de área para o seu beneficiado, no usucapião coletivo não há norma limitativa expressa, haja vista que a interpretação sistemática permite entrever que a modalidade coletiva tem a mesma limitação de área em favor de cada prescribente tal qual lançada no individual.

Dessarte, o usucapião urbano coletivo apresenta-se, na órbita do direito, como importante instrumento para a inserção, na cidade legal, da população carente, ocupante de assentamentos informais; regulariza, pois, áreas de ocupação coletiva já consolidada, evitando, de regra, a remoção, que gera a desarticulação das relações sociais dos ocupantes.

Portanto, o usucapião especial urbano coletivo, como nova espécie usucapiatória criada pelo Estatuto da Cidade, veio possibilitar a regularização de áreas de favelas ou de aglomerados residenciais sem condições de legalização dominial, como também propiciar a

necessária urbanização do espaço territorial ocupado através de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

### Referências:

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). *In*: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CARNEIRO, Dirceu. **Parecer n. 273, de 1990**, da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989 (Estatuto da Cidade). Brasília: Senado Federal, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Usucapião coletivo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 115, 1992, p. 373-80.

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (Coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. A natureza curativa dos programas de regularização. *In*: Instituto Pólis (Coord.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. Disponível em <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>, acesso em 2009.

\_\_\_\_\_. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade. *In*: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. *In*: FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião especial. *In*: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

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

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, Leticia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

HORBACH, Carlos Bastide. Da usucapião especial de imóvel urbano. *In*: MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 2009.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. Usucapião urbano e concessão de uso para moradia. *In*: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001a.

\_\_\_\_\_. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 51, 2001b, p. 133-49.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 51, 2001, p. 150-68.

MACRUZ, João Carlos, MACRUZ, José Carlos, MOREIRA, Mariana. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: Em busca da dignidade humana perdida. **Boletim ADCOAS - Doutrina**, ano V, n.10, out/2002, p. 336-45.

MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

MOREIRA, Mariana, AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de, AMBROSIS, Clementina de. O Estatuto da Cidade e o CEPAM. *In*: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001, p. 437-84.

MOREIRA, Mariana. A história do estatuto da Cidade (art. 1º). *In*: DALLARI, Dalmo de Abreu, FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**: Introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. v. 1 e 2, São Paulo: Saraiva, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. *In*: OSORIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

SILVA, Jacqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (Coord.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SILVA, João Carlos Pestana de Aguiar. A lei 10.257, de 10-7-2001. O recém-criado usucapião urbano coletivo (Estatuto da Cidade). **Boletim ADCOAS** – Doutrina, ano V, n. 01, jan/2002, p. 10-11.

SOUSA, Pompeu de. **Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989** - Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 1989.

TERRA, Marcelo. A habitação popular no Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 51, 2001, p. 169-78.