

## **USUCAPIÃO COLETIVO COMO INSTRUMENTO DE DESBUROCRATIZAÇÃO E ACELELRAÇÃO DA SEGURANÇA DA POSSE DA TERRA**

**Autores:** Ronaldo Coelho Filho, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e Silva

**Co- autores:** Andréa Fischer, Flávia Luciana Gomes Silva do Nascimento, Mércia Maria Alves da Silva, Sheyla Kelliny Araújo de Azevedo, Silvana Maria Oliveira, Wagner Solano de Arandas, Ana Lia Almeida, Elaine Cristina Santos de Lira, Fabrício Verçosa.

O presente trabalho visa socializar as experiências práticas do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, que é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 02 de novembro de 1989 pelos membros destituídos do Colegiado e do Setor Jurídico da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife; de professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife - ITER e de militantes dos Direitos Humanos. Constitui-se em um Centro de Promoção e Defesa de Direitos Humanos tendo como eixos de suas ações a defesa jurídico-social de crianças e adolescentes, bem como do direito à moradia da população de comunidades de baixa renda, com o objetivo de desenvolver um processo político-pedagógico de educação para cidadania.

O CENDHEC desde a sua criação presta uma efetiva assessoria jurídica ao movimento popular, na defesa do direito à moradia, atuando na luta de resistência à derrubada dos barracos e na defesa jurídica de moradores em ações possessórias.

No ano de 1985, a Comissão de Justiça e Paz propôs às lideranças do movimento popular a elaboração, em conjunto, de um Projeto de Lei, com o propósito de disciplinar as ZEIS, até então, apenas mencionada na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Essa iniciativa levou o Poder Público Municipal, em resposta às pressões da sociedade civil organizada a editar uma Lei Municipal denominada Lei do PREZEIS.

A lei do PREZEIS foi uma grande conquista do movimento popular, pois institucionaliza canais de participação direta dos moradores na condução de projetos de urbanização e regularização jurídica, permitindo assim, a inclusão á cidade de parcelas da população, que até então, não tinha a possibilidade de ocupar o solo urbano dentro das regras formais.

Nestes 14 anos de atuação na temática do solo Urbano o CENDHEC tem contribuído na mobilização e organização das comunidades ZEIS na luta para efetivar o direito humano à moradia, contribuindo com a formação das lideranças comunitárias, na temática da regularização fundiária, para que estas possam participar qualitativamente na formulação e controle de políticas públicas reais, que contribuam na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis.

É certo que temos no município uma lei das mais avançadas do país, que contempla tanto a questão da urbanização, como da legalização dos assentamentos de baixa renda, porém, o processo de regularização da posse da terra no nosso município tem sido lento e complexo, necessitando cada vez mais, do envolvimento direto da comunidade como peça chave e impulsionadora do processo, uma vez que, a temática da regularização fundiária contraria interesses e enfrenta a lógica perversa da apropriação do solo urbano para fins meramente especulativos pelas classes sociais mais abastadas que têm, ainda, como forte aliado o Sistema Judiciário que insiste em continuar alheio aos avanços e conquistas sociais.

### ***Resgate histórico da criação da Lei do Prezeis***

Em 1980, 26 favelas foram reconhecidas como áreas especiais, através de Decreto Municipal. Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo estabeleceu um zoneamento da Cidade do Recife, dividindo-a em Zonas Residenciais, Zonas Industriais, Zonas Verdes, Zonas Múltiplas, Zonas Institucionais e Zonas Especiais – essas subdivididas em Zonas Especiais de Preservação e as Zonas Especiais de Interesse Social, as ZEIS. As 26 áreas especiais foram transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social, para promoção de sua regularização jurídica e integração na estrutura urbana da cidade. Foi uma grande conquista do movimento popular o reconhecimento, pelo Poder Público Municipal, da existência de uma cidade informal, uma vez que, historicamente, as políticas oficiais não reconheciam as favelas como parte da cidade.

Essa conquista está relacionada ao ambiente político da época, às grandes mobilizações da população brasileira pelo fim do regime militar, por eleições diretas e pela democratização do Estado na década de 70.

A Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife – a Igreja de Dom Helder Câmara - prestava uma efetiva assessoria jurídica ao movimento popular, na defesa do direito à moradia, atuando na luta de resistência à derrubada dos barracos e na defesa jurídica de moradores em ações possessórias.

Em 1985, levado pelas pressões da sociedade civil organizada o poder público municipal se viu obrigado a editar uma Lei Municipal denominada Lei do PREZEIS. Esta Lei tinha o propósito de disciplinar as ZEIS, pois esta, até então, era apenas mencionada na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A lei do PREZEIS foi uma grande conquista do movimento popular porque visa à promoção de direitos para um grande contingente populacional. Dados oficiais indicam que mais de 50% da população do Recife habitam em comunidades pobres formadas através da ocupação de terrenos vazios, privados, destinados à

especulação imobiliária ou de terrenos públicos não utilizados ou sem um eficaz controle urbanístico, como é o caso dos terrenos impróprios à edificação.

Esta legislação estabelece o processo de reconhecimento de outras comunidades pobres em ZEIS e cria instâncias de deliberações garantindo a participação da população em todo o processo de urbanização e de legalização da posse da terra estabelecendo um formato de gestão.

### ***A Regularização Fundiária da ZEIS***

Desde a sua criação, o CENDHEC atua na defesa da legalização dos terrenos em nome dos seus reais moradores como um instrumento de garantia do direito à moradia para a população pobre moradora nas ZEIS, tendo o CENDHEC, ao longo de sua atuação, se especializado e se tornado referência no município nesta temática.

O Centro Dom Helder tem tentado ao longo destes anos contribuir efetivamente com a proteção da posse da terra impedindo, concretamente, a expulsão de centenas de famílias de suas moradias por especuladores de terra urbana e pelo mercado imobiliário.

No ano de 1996 o CENDHEC, além de defender os moradores em ações possessórias como já vinha fazendo desde a sua criação, passou a ajuizar Ação de Usucapião Urbano. As primeiras ações interpostas foram das comunidades de Asa Branca e Vila da Paz sub-áreas da ZEIS Torrões, onde foi ajuizada cerca de 170 ações até o ano de 2000 na Justiça Estadual de Pernambuco.

Inicialmente como se tratavam de áreas pobres do Recife as ações foram interpostas nas varas da assistência judiciária do Recife por competência. Posteriormente estas varas foram extintas e se transformaram em varas cíveis comuns e com esta mudança foi alegada a incompetência das varas cíveis para apreciar a matéria, sendo as ações remetidas as varas de Sucessões e Registros Públicos.

Cumpri ressaltar o pequeno número de ações que foram sentenciadas, em um total de 04(quatro) processos, sendo (02) **duas ações julgadas procedentes** e (02) **duas extintas sem julgamento de mérito** por não cumprimento de determinação judicial, ponto que posteriormente abordaremos.

Do ponto de vista da nossa experiência prática, vimos que vários são os fatores que atravancaram o processo de regularização fundiária das ZEIS, porém vamos nos ater apenas a algumas das dificuldades que enfrentamos no tramite das ações de usucapião no judiciário de Pernambuco, as quais passaremos a discorrer:

## **1. Falta de sensibilização dos magistrados para o tema e as constantes trocas de juizes titulares das varas.**

Várias são as dificuldades encontradas no tramite das ações individuais, principalmente pela falta de sensibilidade e compromisso do Poder Judiciário, com os problemas sociais, em particular com a falta de uma política habitacional no país, e o conseqüente déficit habitacional que tem sido o causador da proliferação das formas inadequada de ocupação do solo. É certo que, no posicionamento individual de alguns juizes estão imbuídos valor democrático, porém, na sua maioria, não observamos a preocupação de garantir aos indivíduos o direito humano à moradia.

Por se tratar o usucapião de uma forma de prescrição aquisitiva de propriedade e no ponto em questão, propriedade imóvel, o judiciário não dá a devida atenção que o tema da regularização fundiária merece. Decorrem da gravidade deste problema social as ocupações irregulares em áreas públicas ou privadas como o único modo desta parcela da população ter um local para morar.

Os conceitos civis elitistas ensinados em nossas universidades, acerca do direito a propriedade formam em sua maioria magistrados despreocupados com a realidade da maioria da população, que vive em assentamentos espontâneos consolidados. Estes assentamentos que deixam de receber investimentos públicos, por serem irregulares e são constantemente pressionados pelo mercado imobiliário, são tratados pelo judiciário como grupo de invasores oportunistas interessados em tomar o que é de outros por direito.

É verdade que os magistrados não tem tido sensibilidade de perceber a importância de se regularizar a situação jurídica dos assentamentos de baixa renda, e portanto, não agilizam os andamentos processuais, para ter uma certeza longínqua, de o que ali se põe a baila é a mais pura verdade e um direito líquido e certo.

Diante de tal concepção dos magistrados, sobre os assentamentos espontâneos e seus possuidores, o CENDHEC passou a realizar um trabalho de sensibilização destes sobre o tema da Regularização Fundiária de assentamentos de baixa renda. Este trabalho começou a render frutos, visto que em uma das varas da assistência judiciária o juiz começou a agilizar o andamento das ações chegando a dar duas sentenças favoráveis, porém logo após houve a mudança do juiz da vara. Estas constantes mudanças de juizes têm provocado mais demandas e em sua maioria tem se mostrado ineptas. Ineptas porque quando “se ganhava” um magistrado para causa, pouco tempo depois ele era transferido do local onde atuava e o trabalho era perdido, ou seja: quando se vencia a barreira do preconceito do magistrado, as rotineiras mudanças dos juizes prejudicavam o andamento processual das ações.

## **2. A Morosidade do Judiciário:** *O individualismo da ação de usucapião e o acúmulo de processos nas varas de Sucessões e Registros Públicos.*

A determinação do Tribunal de Justiça de Pernambuco em firmar entendimento que as varas de Sucessões e Registros Públicos são as varas competentes para processar e julgar as ações de usucapião desencadeou graves conseqüências para o andamento das ações.

Em Pernambuco temos apenas três varas de Sucessões e Registros Públicos, que tratam, como o nome já diz de direito sucessório. Normalmente, processos controvertidos com interesses materiais diversos que abarrotam a pauta das varas, emperrando ainda mais o andamento de todas as ações.

De certo que o individualismo das ações de usucapião acarreta uma dificuldade prática de processamento das ações. Ao se deflagrar o processo de regularização de um assentamento se faz com várias famílias, uma a uma, com elaboração de uma peça processual para cada imóvel. Assim, ao chegar ao judiciário, além de aumentarem o número de processos daquela vara, será um despacho para cada ação e, por conseguinte, um desempenho na celeridade do processamento diferenciado para cada ação.

Neste correr, as poucas varas demoram em demasia para fornecer os despacho, que muitas vezes tem levado mais de ano para o despacho inicial, E o atendimento pessoal dos magistrados as partes e/ou seus advogados, em alguns casos depende de uma lista de espera, prejudicando abruptamente a prestação jurisdicional, como é o caso da terceira vara de sucessões e registro públicos, além da também contínua rotatividade de juizes nestas varas.

## **3. Certidão Negativa de Propriedade:** *O descabimento desta exigência por falta de determinação legal.*

Dentre os três principais problemas apontados neste trabalho, talvez o mais combatido pelo CENDHEC são as exigências descabidas do poder judiciário de exigir do autor da ação de usucapião constitucional urbano a comprovação de que não é proprietário de outro imóvel. O requisito exposto no art. 183 da Constituição Federal 1988, porém não faz distinção de que jurisdição o autor deve comprovar que não possui outro imóvel. *Ipsa facto*, como não podemos fazer distinção do direito onde a lei não o faça, a exigência seria de comprovação em todo território nacional. Tendo em vista a impossibilidade material do oferecimento de prova negativa quanto à inexistência de outro imóvel de propriedade dos autores, torna evidente a intenção do constituinte em deixar ao contraditório a solução do problema, ou seja, na fase da instrução, a parte adversa poderá questionar e apresentar prova do autor da ação possuir outro imóvel no território nacional.

Cabe à parte autora apenas a obrigação de declarar sua situação de não possuidora de outro imóvel urbano ou rural, responsabilizando-se pelas

conseqüências civis e penais decorrentes de uma possível falsidade na declaração.

Apesar deste entendimento doutrinário, denotado nos livros do Mestre Teotônio Negrão, bem como, do entendimento jurisprudencial nas cortes do Espírito Santo e Rio Grande do Sul, este tipo de exigência continua sendo feito pelo judiciário, apesar das ações conterem as declarações dos autores de que não possuem outro imóvel urbano ou rural.

Portanto, a jurisprudência tem demonstrado a incoerência de tal exigência:

Tribunal de Justiça do Espírito Santo

**Processo: 13920001362 – data: 04/10/94**  
**Desembargador Arione Vasconcelos de Ribeiro**  
**Apelação Cível / Comarca do Castelo**

**Acórdão:**

**EMENTA**

“Apelação cível – ação de usucapião – processual civil – nulidades do processo – ausência de prejuízo – preliminares rejeitadas quando a decisão de mérito favorece aos apelantes - ... apelação provida e julgado improcedente o pedido com a condenação na sucumbência.

1. Não se pode exigir da parte a prova de um fato negativo, bastando alegar que os autores não possuem outro imóvel.....(g.n)”.

Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul

**Recurso: APC**

**Número: 196057897 / Data: 20/08/1996**

**Órgão: Oitava Câmara Cível / Relator: Alcindo Gomes Bittencourt**

**Origem: Porto Alegre**

**EMENTA**

**“Usucapião Constitucional Urbano.**

**1. Havendo dois contestantes, com procuradores diversos, na forma do art. 191 do CPC, o prazo recursal contar-se-á em dobro.**

**2. A existência de outro bem imóvel em nome dos usucapiantes, como fato impeditivo ao direito dos apelados deveria ser comprovado por quem alegou. Descabe exigir-se dos requerentes a produção de prova negativa: de não serem proprietários de outros bem imóveis. Requisitos do usucapião comprovados. Apelo provido. (g.n)”.**

As jurisprudências expendidas são exemplos claros da suficiência das declarações, contudo a insistência de alguns juízes, tem prejudicado o andamento das ações por tornar inevitável interposição de agravos de instrumentos, retidos e apelações. As apelações como fora abordado inicial, tem acontecido pelo não atendimento a estas exigências e por conta disto os processos tem sido extinto sem julgamento do mérito.

Apesar de todos estes percalços, o CENDHEC continua trabalhando e buscando estratégias de enfrentamento dos problemas para regularizar os imóveis da comunidade de Torrões, e também outras comunidades como e o caso do Campo do Vila onde esta sendo utilizado o usucapião coletivo, como forma mais rápida de promoção da legalização da posse da terra.

## **EXPERIÊNCIA DE CAMPO DO VILA**

Com o advento do Estatuto da Cidade o CENDHEC passou a promover ações de Usucapião Coletivo como, por exemplo, na comunidade de Campo do Vila, onde no ano de 2003 ajuizamos 02(duas) ações que beneficia cerca de 94 famílias.

A comunidade de Campo do Vila, anteriormente chamada de Ilha do Rato, em face da grande quantidade de animais desta espécie existentes na área, localiza-se no bairro do Espinheiro, entre a Avenida Agamenon Magalhães e a Avenida Norte uma das áreas mais valorizadas do Recife. O assentamento se deu a mais de 30 anos de forma pacífica, gradual e espontânea.

A área foi declarada ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL- ZEIS pela Lei Municipal nº 16.176, no ano de 1996, encontrando-se em processo de urbanização e legalização da posse da terra, sob a responsabilidade do Município, através da URB Recife.

Tendo em vista a ação do Município do Recife, através da Empresa de Urbanização do Recife – URB/ RECIFE, junto ao HABITAR BID, foi elaborado um projeto de intervenção urbanística e fundiária para referida área, com vistas a viabilizar de modo ininterrupto a urbanização da comunidade e a legalização da situação fundiária da mesma.

O CENDHEC mediante convênio de cooperação técnica, assumiu a responsabilidade de conduzir em conjunto com a URB-Recife e a Associação de Moradores da Área o processo de legalização da posse da terra, através da intervenção multidisciplinar com vistas ao ajuizamento de AÇÃO DE USUCAPIÃO URBANO COLETIVA.

A Ação Coletiva de usucapião simplifica e facilita o andamento das ações, pois ao invés de termos o acúmulo de ações individuais teremos as famílias reunidas em uma só ação que terá um andamento único, podendo todas as famílias ser

representadas pela Associação de Moradores na pessoa do seu presidente. A coletivização das ações também é utilizada como forma de mobilizar a sociedade para responder as demandas sociais existentes.

No entanto, os magistrados ainda não têm domínio dos novos dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, bem como, a nova lógica que coloca o interesse coletivo acima do interesse individual de propriedade, o que implicaria dizer que, o espaço urbano deve ser socialmente utilizado.

Portanto tivemos andamentos diferentes nas duas ações coletiva que ajuizamos, uma teve um tramite bem rápido, sem exigências descabidas, de acordo com o Estatuto da Cidade. Porém na outra ação o juiz solicita a juntada de certidão, dos cartórios da Região Metropolitana do Recife, de todos os beneficiários da ação dando conta de que não possuem outro imóvel urbano ou rural. Diante desta exigência foi necessária a interposição de agravo retido com pedido de reconsideração, o que até o momento não foi julgado.

No entanto, um novo cenário político tem se desenhado no país, e a sociedade civil organizada tem um papel fundamental a desempenhar para determinar o caráter e a profundidade das mudanças, para garantir a efetivação de políticas públicas de inclusão social, combater os conceitos conservadores que percebe o direito de propriedade, sem, contudo perceber a função social da propriedade.

Deste modo, o trabalho do CENDHEC tem tido a preocupação de levar para as comunidades a discussão dos instrumentos contido no Estatuto da Cidade, e a sua importância para a efetivação do direito à moradia.

Temos participado na comunidade de Mustardinha uma experiência inovadora em comparação a intervenção do CENDHEC em outras comunidades, que é a construção participativa do plano de regularização fundiária, visto que, diferentemente de outras áreas, a demanda partiu da própria comunidade.

## **A EXPERIÊNCIA DE MUSTARDINHA**

A comunidade de Mustardinha, segundo a Empresa de Urbanização de Recife, tem aproximadamente 12.500 habitantes e a sua área de abrangência é de 51,44 ha. É uma das mais antigas ZEIS da cidade do Recife. Tem grande deficiência de infra-estrutura urbana e pelas condições precárias em que vive a sua população, está entre as que apresentam os maiores índices de favelização da cidade.

O momento de aproximação do CENDHEC com a comunidade se deu através da Associação de Moradores da Mustardinha que nos solicitou assessoria jurídica para fins de regularização fundiária.

Atualmente está em curso um projeto de saneamento integrado que beneficiará cerca de 12.000 famílias. Esta grande obra estruturadora certamente favorecerá a comunidade como um todo, elevando o nível de qualidade de vida de seus moradores e valorizando consideravelmente o valor dos seus imóveis. Por outro,

deixará a comunidade mais vulnerável ao capital especulativo e a ameaça de que os supostos donos requeiram o direito de propriedade. É importante destacar que, segundo levantamento da EMHAPE (1994), cerca de 60% das moradias está assentada em terrenos de particulares, o que só vem acentuar a vulnerabilidade da comunidade no que se refere a ausência de segurança da posse da terra.

Após o pedido da Associação e pela vulnerabilidade em que se encontrava a comunidade do ponto de vista da segurança da posse da terra de seus moradores, o CENDHEC acatou o pedido e iniciou o processo de regularização da área.

A nossa primeira ação foi à aplicação de um questionário em que se buscou conhecer os interesses e expectativas com relação ao trabalho a ser desenvolvido. Este questionário foi aplicado com representantes dos grupos organizados que abordaram aspectos como: perfil da comunidade; vida comunitária; condições de vida; percepção sobre os seus problemas; potencialidades; regularização fundiária. Com relação a este último ponto registamos junto aos entrevistados experiências vivenciadas anteriormente pela comunidade, o significado da regularização fundiária para os entrevistados, os benefícios que podem ser trazidos por uma nova experiência e os possíveis obstáculos a serem enfrentados.

Com base na análise deste levantamento, foi traçada uma proposta de um Plano de Trabalho. Este Plano trouxe um elemento inovador: a deflagração e condução do processo de regularização fundiária por parte dos Grupos Organizados. Ao longo do processo, o Poder Público foi provocado para tornar-se parceiro, resguardando-se a autonomia do processo já iniciado.

Através de um processo participativo, foi elaborado o Plano de Regularização Fundiária com o envolvimento de grupos comunitários como a Associação de Moradores da Mustardinha, representantes da COMUL, Grupos de Mulheres, Grupos Culturais e Igreja Católica. Neste processo, foi construído um Termo de Compromisso, definindo-se as atribuições de todos os segmentos envolvidos. Foram definidas as responsabilidades do CENDHEC a quem coube a assessoria jurídica e social ao processo de regularização fundiária; da Associação de Moradores que representaria juridicamente os Moradores na Ação de Usucapião Coletiva e coordenaria a mobilização social da comunidade; e a dos Grupos Comunitários que participaria da mobilização social e do cadastramento socioeconômico das famílias beneficiárias. Ao Poder Público Municipal coube a disponibilização do levantamento topográfico já realizado pela Secretaria de Saneamento e as custas do levantamento fundiário junto ao Cartório de Imóveis.

A seleção das primeiras quadras beneficiárias com a ação de regularização fundiária ocorreu através de critérios definidos coletivamente. A escolha das áreas baseou-se em dois aspectos: aquelas já contempladas com o Sistema de Saneamento Integrado e que tivessem o maior número de famílias. Deste modo, a primeira ação iria contemplar 04 quadras num total de 250 famílias.

O próximo passo foi o cadastramento sócio-econômico das famílias e esta ação ficou a cargo dos grupos organizados da Mustardinha sob a coordenação do CENDHEC. Para tanto, foi escolhida uma Equipe de Cadastradores que após ser capacitada pelo CENDHEC realizou o “Mutirão do Cadastramento” que fez o levantamento sócio-econômico das 250 famílias moradoras das 04 quadras beneficiárias. Durante o Mutirão do Cadastramento foi instalado um “Plantão Jurídico” para prestar esclarecimentos aos moradores sobre ao processo de regularização fundiária.

Este processo ainda está em curso na comunidade. Porém, já é possível saber quem serão beneficiários das primeiras ações de Usucapião Coletivo, instrumento a ser utilizado. O próximo passo é recolher os documentos e assinaturas necessárias da Associação de Moradores e dos beneficiários, elaborar a ação e dá entrada na Justiça.

A estratégia do CENDHEC tem sido construir um plano de ação a partir de um processo participativo envolvendo a associação de moradores, os representantes da comissão de urbanização e os diversos grupos organizados propiciando uma experiência diferenciada e mais independente do poder público, motivando a comunidade a ser protagonista na defesa de seus interesses e a dar visibilidade às suas experiências publicizando-as como casos exemplares no município.