

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – CAMPUS DE FOZ DO
IGUAÇU
CENTRO DE EDUCAÇÃO, LETRAS E SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE, CULTURA E
FRONTEIRAS – MESTRADO E DOUTORADO**

MAURO CESAR JOÃO DE CRUZ E SOUZA

**Usucapião judicial e a função social da propriedade territorial urbana:
Análise de processos de usucapião na comarca de Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de
2015 a 2019.**

**FOZ DO IGUAÇU
2022**

MAURO CESAR JOÃO DE CRUZ E SOUZA

**Usucapião judicial e a função social da propriedade territorial urbana:
Análise de processos de usucapião na comarca de Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de
2015 a 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras – Mestrado e Doutorado, do Centro de Educação Letras e Saúde, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteiras.

Área de concentração: Sociedade, Cultura e Fronteiras.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Samuel Klauck.

**Foz do Iguaçu
2022**

Cruz e Souza, Mauro Cesar João de.
Usucapião judicial e a função social da propriedade territorial urbana: Análise de processos de usucapião na comarca de Foz do Iguaçu - PR, entre os anos de 2015 a 2019./ Mauro Cesar João de Cruz e Souza ; orientador Samuel Klauck . -- Foz do Iguaçu, 2022. 112 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Foz do Iguaçu) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras, 2022.

1. Usucapião . 2. Função social da propriedade . 3.Fronteira . I. Klauck , Samuel , orient. II. Título.

CRUZ E SOUZA. M.C.J.de. **Usucapião judicial e a função social da propriedade territorial urbana: Análise de processos de usucapião na comarca de Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de 2015 a 2019.** 112f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Orientador: Prof. Dr. Samuel Klauck. 2022. MAURO CESAR JOÃO DE CRUZ E SOUZA.

Aprovado em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Samuel Klauck (Orientador)
Universidade Estadual do Oeste do Paraná –Unioeste

Prof.^a. Dr. (a) Lissandra Espinosa de Melo Aguirre.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste
(Membro titular – Professora da UNIOESTE)

Prof.^a. Dr. (a) Cecília Maria de Morais Machado Angileli
Universidade Federal da Integração Latino-Americana -UNILA
(Membro titular – Professora da UNILA).

Ao meu estimado Professor de graduação, colega de trabalho e amigo fraterno Rubens Alexandre da Silva, paradigma de advogado.

Agradeço ao Professor Dr. Samuel Klauck pela paciência e compreensão com a qual conduziu minha orientação neste trabalho.

O ser humano é o único animal que em seu habitat natural pode não ter, naturalmente, onde habitar.

Mauro Cesar João de Cruz e Souza

CRUZ E SOUZA, M.C.J.de. **Usucapião judicial e a função da propriedade territorial urbana: Análise de processos de usucapião na Comarca de Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de 2015 a 2019.** 112f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade do Oeste do Paraná. Orientador: Samuel Klauck. Foz do Iguaçu, 2022.

RESUMO

Com a Constituição Federal de 1988 a propriedade privada passou a estar, definitivamente, condicionada ao cumprimento de sua função social. Alinhado à Constituição Federal o Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, traçou as diretrizes da política urbana e definiu a condição em que a propriedade territorial urbana cumpre sua função social, outrossim a Emenda Constitucional nº 26/2000 inseriu entre os direitos sociais o direito à moradia. O presente trabalho trata da aferição da função social da propriedade territorial urbana por intermédio de ações de usucapião na Comarca de Foz do Iguaçu – PR, com análise de processos de usucapião ajuizadas nesta Comarca, entre os anos de 2015 a 2019. Será visto o tratamento das constituições republicanas do Brasil sobre a propriedade privada desde a Constituição Federal de 1891 à Constituição Federal de 1988, bem como a assimetria/simetria das legislações infraconstitucional com o texto constitucional. Veremos a utilização da usucapião como mecanismo para se buscar e a função social da propriedade, explanando sobre as várias formas de usucapião previstas na legislação brasileira e de forma mais específica sobre a usucapião extraordinária em razão desta ser a forma mais utilizada em Foz do Iguaçu no período da pesquisa. Será observado nas ações de usucapião propostas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 e 2019, analisando o cumprimento da função social da propriedade dos imóveis objeto de usucapião, o perfil socioeconômico das partes envolvidas nos processos, a origem da posse, tempo médio de duração dos processos, formas de usucapião usadas e regularização fundiária por meio dessas ações. Ao final será traçado um paralelo da usucapião ora servindo como instrumento de regularização imobiliária de imóveis que cumprem sua função social, ora servindo como meio de disputa de imóveis que não cumprem sua função social e são objetos de especulação imobiliária.

Palavras-chave: Usucapião. Função Social da Propriedade. Fronteira.

CRUZ E SOUZA, M.C.J.de. **Judicial adverse possession and the function of urban territorial property: Analysis of adverse possession processes in the Comarca of Foz do Iguçu - PR, between the years 2015 to 2019.** 112f. Dissertation (Master in Society, Culture and Frontiers) – State University of Western Paraná. Supervisor: Samuel Klauck. Foz do Iguçu, 2022.

ABSTRACT

With the Federal Constitution of 1988, private property became, definitively, conditioned to the fulfillment of its social function. Aligned with the Federal Constitution, the City Statute - Law 10.257/2001, outlined the guidelines of urban policy and defined the condition in which urban territorial property fulfills its social function, likewise Constitutional Amendment no 26/2000 inserted the right to housing among the social rights. The present work deals with the measurement of the social function of urban territorial property through adverse possession actions in the District of Foz do Iguçu - PR, with analysis of adverse possession processes filed in this District, between the years 2015 to 2019. Will be seen the treatment of the republican constitutions of Brazil on private property since the Federal Constitution of 1891 to the Federal Constitution of 1988, as well as the asymmetry/symmetry of infraconstitutional legislation with the constitutional text. We will see the use of adverse possession as a mechanism to seek and the social function of property, explaining the various forms of adverse possession provided for in Brazilian legislation and more specifically on the extraordinary adverse possession because this is the most used form in Foz do Iguçu in the survey period. It will be observed in the adverse possession actions proposed in the District of Foz do Iguçu between the years 2015 and 2019, analyzing the fulfillment of the social function of ownership of the properties subject to adverse possession, the socioeconomic profile of the parties involved in the processes, the origin of possession, time average length of proceedings, forms of adverse possession used and land regularization through these actions. At the end, a parallel will be drawn between adverse possession, sometimes serving as an instrument for real estate regularization of properties that fulfill their social function, or serving as a means of disputing properties that do not fulfill their social function and are objects of real estate speculation.

Keywords: Usucapion. Social Function of Property. Border.

LISTA DE SIGLAS

CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federa de 1988
CPC	Código de Processo Civil
EC	Estatuto da Cidade
FOZHABITA	Instituto de Habitação de Foz do Iguaçu
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
PDDIS/FOZ	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável de Foz do Iguaçu
PDMs	Planos Diretores Municipais
<i>Projudi</i>	Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná
VC	Vara Cível
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE GRÁFICOS

Custas processuais.....	83
Região central x outras regiões	92
Modalidade de usucapião.....	93

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa de Foz do Iguaçu contendo 37 bairros.....	91
Mapa do Bairro Itaipu C.....	97
Mapa do Bairro Três Fronteiras.....	100
Construção da segunda ponte Brasil/Paraguai.....	100

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. PROPRIEDADE PRIVADA NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS DO BRASIL.....	19
2.1. Propriedade privada nas constituições pré-1988.....	19
2.2. Propriedade privada na constituição de 1988.....	28
3. USUCAPIÃO E FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE/PROPRIEDADE.....	46
3.1. Da propriedade imobiliária.....	48
3.2. Da posse e sua função social	54
3.3. Da função social da propriedade urbana.....	61
3.4. Da usucapião extraordinária.....	70
4. AÇÕES DE USUCAPIÃO TERRITORIAL URBANA EM FOZ DO IGUAÇU ENTRE OS ANOS DE 2015 A 2019.....	74
4.1. Usucapião na faixa de fronteira	77
4.2. Análise dos fundamentos e dos dados processuais.....	83
4.3. O mapa da usucapião em Foz do Iguaçu.....	89
4.4. Usucapião: função social <i>versus</i> função econômica	95
4.4.1 Usucapião no Bairro Itaipu C (Região Vila C)	96
4.4.2 Usucapião do Bairro Três Fronteiras (Região do Porto Meira)	98
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS.....	107

1. INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 a propriedade privada passou a estar, definitivamente, condicionada ao cumprimento de sua função social. Alinhado à Constituição Federal o Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 traçou as diretrizes da política urbana e definiu a condição em que a propriedade territorial urbana cumpre sua função social, outrossim a Emenda Constitucional nº 26/2000 inseriu entre os direitos sociais o direito à moradia.

O tema a ser tratado nesta dissertação diz respeito a aferição da função social da propriedade territorial urbana por intermédio de ações de usucapião na Comarca de Foz do Iguaçu – PR, com análise de processos de usucapião ajuizadas nesta Comarca, entre os anos de 2015 a 2019. Para a pesquisa foram analisados 111 processos na Comarca de Foz do Iguaçu, dos quais 109 nas Varas Cíveis e 02 deles na Vara da Fazenda Pública.

Observa-se que o recorte temporal das ações ajuizadas naquele período foi feito em razão de se poder analisar o assunto em seu momento atual e coletar dados que poderão servir de base para desenvolvimentos de eventuais políticas públicas sobre moradia e regularização fundiária local. Apesar da Comarca de Foz do Iguaçu, abranger o município de Santa Terezinha de Itaipu, o objeto da pesquisa se restringirá as ações cujos imóveis estão localizados no perímetro urbano do Município de Foz do Iguaçu – PR.

O presente trabalho se propõe a responder a seguinte pergunta: Qual a contribuição das ações de usucapião para se aferir o cumprimento da função social da propriedade territorial urbana em Foz do Iguaçu? Para chegar a resposta de tal pergunta se faz necessário responder: Qual a origem da posse dos imóveis objeto das ações de usucapião? Em que região da cidade estão localizados? Qual o perfil sócio-ecômico dos autores das ações? Qual a finalidade dos imóveis objeto de usucapião? Qual o tempo médio de duração dos processos? Quais os tipos de usucapião foram usadas?

Com a Constituição Federal de 1988 os direitos sociais ganharam *status* de direitos fundamentais, entre eles passou a figurar após a Emenda Constitucional 90/2015 o direito à moradia, anteriormente o constituinte originário já havia limitado o direito à propriedade, condicionando ao cumprimento de sua função social, função essa abordada no Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, e que pode ser perseguida pela ação de usucapião prevista constitucionalmente e na lei infraconstitucional. Ressaltando que o Estatuto da Cidade é consequência da previsão constitucional referente à política urbana.

Com o presente trabalho se pode conhecer e mensurar o fluxo de ações de usucapião ajuizadas em Foz do Iguaçu – PR, seus resultados, tempo de tramitação dos processos, bem como conhecimento do perfil dos litigantes, obtendo, assim, dados concretos para elaboração, de eventuais, políticas públicas para regularização fundiária urbana da cidade e de ocupação sustentável do espaço urbano.

Evidenciar que os dados obtidos por intermédio desta pesquisa podem contribuir para a formulação de políticas públicas e colaboram para estudos que buscam a efetivação do direito social à moradia e fazer com que a propriedade territorial urbana cumpra sua função social.

A pesquisa traz contribuições de ordem prática e social, pois por intermédio dela pode compreender e sistematizar a busca da função social da propriedade urbana por intermédio de ações de usucapião. Além disso, pode se aferir o impacto de tais ações na regularização fundiária urbana e sua contribuição para formulação de políticas públicas que visam efetivar o direito social à moradia e cumprimento da função social da propriedade urbana.

Tem por objetivo geral analisar qual o impacto dos processos de usucapião da Comarca de Foz do Iguaçu – PR, num dado período de tempo, no cumprimento da função social da propriedade urbana e demonstrar como os resultados da pesquisa podem contribuir para a formulação de políticas públicas referentes à moradia e ocupação do espaço urbano.

Como objetivos específicos no plano teórico busca fazer uma revisão bibliográfica sobre propriedade, posse, função social da propriedade e usucapião. Já no plano prático fazer um levantamento de quais regiões da cidade tem maior incidência de terrenos objeto de usucapião, qual o tempo médio de duração dos processos, qual o fundamento, argumentos e provas produzidas nos processos e qual a contribuição dessas ações para a regularização fundiária urbana e a efetivação do cumprimento social da social da propriedade.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir do seguinte conjunto de dados: análise de legislação, bibliografia e processos judiciais.

De início a pesquisa se voltou para as disposições das constituições republicanas do Brasil sobre propriedade privada, dando maior enfoque a atual Constituição Federal, analisando desta os vários dispositivos que tratam diretamente da propriedade ou que influenciam no modo de com ela se relacionar, como a dignidade da pessoa humana (art.

1º, III), a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III) o direito de propriedade (art. 5º, XXII), função social da propriedade (art. 5º, XXIII) a moradia como direito social etc. (art. 6º), política urbana (art. 182 e 183), etc.

Da legislação infraconstitucional, entre outras, utilizamos o Código Civil e suas disposições sobre propriedade (art. 1.228 e ss.), posse (art. 1.196 e ss.) usucapião (art. 1238 e ss.), etc. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal; a Lei 601/1980 que dispõe do sobre terras devolutas; a Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980 que dispõe sobre faixa de fronteira; a Lei 6.383/1976 que trata sobre terras devolutas da União, ação discriminatória e a manifestação do INCRA em processos de faixa de fronteira.

Sobre a legislação local é analisada a Lei Complementar Municipal nº 271/2017 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável – PDDIS/FOZ, que define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização de ações de planejamento no Município de Foz do Iguaçu – PR e o Código Tributário Municipal – Lei Complementar Municipal nº 249/2015, que institui os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, trazendo a previsão entre eles do IPTU progressivo para propriedade que descumpra sua função social.

Com base teórica/revisão bibliográfica, referente a função social da propriedade e usucapião - assuntos centrais do presente trabalho, autores brasileiros contemporâneos, especialmente CUNHA JR (2014), ASSIS NETO, JESUS e MELO (2014), DINIZ (2007), COUTO (2020) e GONÇALVES (2015), NEVES, SANTOS, SEPÚLVEDA (2017) ASSIS NETO, JESUS e MELO (2014), GONÇALVES (2015), COUTO (2020), SARLET (2008), BULOS (2014), CATTÁ (1994), SOTUYO (1998), TARTUCE (2021) entre outros, justificando a escolha de tais autores pelo fato de apresentarem os temas de forma didática, com uma interpretação mais moderna sobre os assuntos abordados.

A coleta de dado dos processuais se deu com o acesso aos processos de usucapião pelo sistema Projudi – Processo Judicial Digital, acessando ao sistema pelo cadastro de advogado, utilizando o nome INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), isso porque o Estatuto da Terra – Lei 4.504/1962 em seu art. 4º adotou o critério da exploração econômica do imóvel para defini-lo como rural independente de sua localização, em razão disso mesmo um imóvel estando situado no perímetro urbano do município ele poderá ser considerado rural, tal fato alinhado a questão que o Município de

Foz do Iguaçu está na faixa de fronteira atraindo a necessidade de nos processos de usucapião urbanos a citação do INCRA para se manifestar na condição de interessado.

Todos os processos analisados na presente pesquisa são processos públicos, sendo possível que qualquer pessoa acesse o *site* do Projudi – Processo Judicial Digital (https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta) e acesse parcialmente dados do processo, mas caso seja advogado e tenha cadastro no referido *site* poderá acessar os processos integralmente.

A metodologia utilizada para a confecção do presente trabalho foi pesquisa documental descritiva, análise documental e estudo de caso. Sendo utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica com o levantamento de referências de publicações sobre, usucapião, função social da propriedade e assuntos a eles correlatos.

De início a presente pesquisa trará uma revisão de literatura sobre o tratamento da propriedade privada nas constituições republicanas do Brasil, posteriormente tratará da usucapião e da função social da propriedade e por fim, sobre as ações de usucapião ajuizadas na Comarca de Foz do Iguaçu, entre os anos de 2015 a 2019.

No primeiro capítulo será analisado o tratamento das constituições republicanas do Brasil sobre a propriedade privada desde a Constituição Federal de 1891 à Constituição Federal de 1988, bem como a assimetria/simetria das legislações infraconstitucional com o texto constitucional.

No segundo capítulo será analisado a usucapião e a função social da propriedade, explanando sobre as várias formas de usucapião previstas na legislação brasileira e de forma mais específica sobre a usucapião extraordinária em razão desta ser a forma mais utilizada em Foz do Iguaçu no período da pesquisa. Será visto ainda neste capítulo sobre a função social da propriedade, bem como a mudança da legislação infraconstitucional brasileira para ter coerência com o texto da constituição de 1988.

Por sua vez o terceiro capítulo será voltado para o estudo das ações de usucapião propostas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 e 2019, analisando o cumprimento da função social da propriedade dos imóveis objeto de usucapião, o perfil socioeconômico das partes envolvidas nos processos, a origem da posse, tempo médio de duração dos processos, formas de usucapião usadas e regularização fundiária por meio dessas ações.

Também será analisado os argumentos e fundamentos de um processo de usucapião onde se verá que na prática não são utilizados muitos argumentos e fundamentos sobre

direito à moradia e função social da propriedade territorial urbana, sendo tratado de forma mais objetiva apenas dos requisitos estabelecidos pela legislação civil para se configurar a aquisição da propriedade pela usucapião.

Dentre os processos estudados será feita uma análise mais específica em ações de usucapião propostas de imóveis situados no Bairro Itaipu C (Região Vila C) e no Bairro Três Fronteiras (Região do Porto Meira), justificando a análise mais detida nesses processos em razão de no primeiro bairro já ser um núcleo urbano consolidado, onde vários imóveis objeto de usucapião são habitação dos moradores que propuseram as ações onde buscam a regularização fundiária pela usucapião e no segundo por se um fenômeno atípico dos processos ajuizados no recorte temporal deste trabalho, visto que uma só pessoa busca usucapir área de quase 70 (setenta) lotes urbanos.

Pelas análises da usucapião de forma mais pormenorizada nesses dois bairros será traçado um paralelo da usucapião ora servindo como instrumento de regularização imobiliária de imóveis que cumprem sua função social, ora servindo como meio de disputa de imóveis que não cumprem sua função social e a usucapião sendo utilizada com função econômica de se obter imóveis como forma de capital imobiliário.

Parte do presente estudo foi realizado durante a pandemia de Covid-19, fato este que impactou na duração da pesquisa, protelando sua conclusão. Porém, não afetou o seu conteúdo.

2. PROPRIEDADE PRIVADA NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS DO BRASIL

O direito de propriedade, como se verá neste capítulo, esteve presente em todas as constituições republicanas do Brasil, porém nem sempre esteve a ele atrelado a sua função social, função essa que veio a estar presente de forma mais robusta e com mecanismos infraconstitucionais para sua efetivação, apenas, na Constituição Federal de 1988.

2.1. Propriedade privada nas constituições pré-1988

Nas Constituições republicanas do Brasil pré-1988, podemos dizer que a propriedade tinha um caráter absolutamente patrimonialista e individualista, pois apesar de estar presente no texto constitucional de quase todas as Constituições republicanas referências à função social da propriedade - que a propriedade deveria estar condicionada ao interesse social ou bem-estar social foi a Constituição de 1988 a única que trouxe o princípio da função social da propriedade como cláusula pétrea, sendo também a que trouxe mecanismos para possibilitar que a propriedade cumpra, de fato, sua função social.

A primeira Constituição federal republicana assegurava o direito absoluto à propriedade, ressalvada apenas a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, assim dispondo:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Aqui podemos observar que o direito de propriedade previsto na primeira Constituição republicana era pleno, comportando como exceção apenas o interesse do Estado, o qual poderia desapropriá-la, mediante prévia indenização, em casos de necessidade ou utilidade pública. Essa exceção estará presente em todas as Constituições republicanas independente do caráter atribuído a elas para a propriedade.

É importante percebermos que quando entrou em vigor a primeira Constituição republicana brasileira, parcela dos proprietários de terras as tinham em decorrência da Lei de Terras – Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, referida lei:

“Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.”

Tal lei veio para regulamentar a aquisição de terras devolutas no Brasil Império, proibindo sua aquisição por qualquer outro título que não fosse a compra. Entretanto, houve por parte da lei mecanismos para que nem todos pudessem ter acesso à terra, privilegiando os latifúndios em detrimento das pequenas propriedades, conforme informa Wistin (2020, p. 01):

No Segundo Reinado, o Brasil tomou uma medida que seria determinante para a sua histórica concentração fundiária. Em 18 de setembro de 1850, o imperador dom Pedro II assinou a Lei de Terras, por meio da qual o país oficialmente optou por ter a zona rural dividida em latifúndios, e não em pequenas propriedades.

Além de privilegiar os latifúndios a Lei de Terras de 1850 serviria de mecanismo para dificultar o acesso à propriedade imobiliária por ex-escravizados e também por imigrantes pobres europeus, isso porque acaso os ex-escravizados e os europeus pobres que imigraram para o Brasil tivessem acesso fácil à terra, poderia os latifundiários produtores de café terem dificuldades para contratar mão de obra para o trabalho em suas lavouras, nesse sentido Westin (2020, p. 04) informa:

Os latifundiários entenderam que a escravidão, mais cedo ou mais tarde, chegaria ao fim e que os seus cafezais corriam o risco de ficar sem mão de obra. A Lei de Terras eliminaria esse risco. Uma vez tornadas ilegais a invasão e a ocupação da zona rural, tanto os ex-escravos quanto os imigrantes pobres europeus ficariam impedidos de ter suas próprias terras, ainda que pequenas, e naturalmente se transformariam em trabalhadores abundantes e baratos para os latifúndios. Da mesma forma, os pequenos posseiros que fossem expulsos de seus antigos lotes, excluídos da anistia por não poderem pagar as taxas previstas na Lei de Terras, também reforçariam o contingente assalariado dos cafezais.

Apesar da Lei de Terras de 1850 se referir a terras rurais suas disposições vão refletir no processo de urbanização das cidades brasileiras, isso porque os perímetros urbanos são formados a partir de propriedades rurais que se avizinham às cidades, pertencendo essas propriedades a determinada classe social, os novos loteamentos que se formam a partir dela também os pertencerão. Então a segregação com fundamento na

propriedade rural, passará também a ser a segregação com fundamento na propriedade urbana.

Podemos perceber que na transição do Brasil Império para o Brasil República não houve democratização da propriedade imobiliária, havendo a manutenção de latifúndios e a segregação dos ex-escravizados e dos europeus pobres que migraram para o Brasil nesse período. A propriedade de terras no Brasil Império que era um prestígio social, passa no Brasil República a ser um prestígio econômico, neste sentido Stuart Júnior (2016, p.133):

Na maneira tradicional, a terra era compreendida primordialmente como domínio da coroa. A aquisição dessa propriedade se dava geralmente por doações em virtude de serviços realizados à coroa (recompensa). [...] A terra era concebida como uma doação em si mesma e significava prestígio social. O trabalho nas propriedades era realizado praticamente por escravos.

Já no modo moderno (proposto) de afrontar a questão, a terra passa a ser acessível a todos os que podem compra-la e, por isso, começa a ser entendida como uma mercadoria e não mais como uma concessão. O novo modelo, a relação entre o Estado e o pretendente à aquisição da terra é impessoal, não decorrendo mais de privilégios ou do *arbitrium* real. O prestígio social, agora, decorre muito mais do poder econômico do proprietário.

Observamos que o Brasil República, manteve a estrutura fundiária do Brasil Império, isso fica evidente no já citado § 17 do art. 72 de nossa primeira Constituição Republicana a qual assegurava que “*o direito de propriedade, mantem-se em sua plenitude*”. Mudou-se a forma de governo, mas a concentração das terras em latifúndios, conforme já dito anteriormente, continuou a mesma.

Especificamente sobre a segregação espacial urbana desse período segundo Marins¹ (1988., p.133, apud MILANO 2016, p.52), informa:

No início da República “as grandes cidades surgiam no horizonte como espaço das novas possibilidades de vida, do esquecimento das mazelas do campo, da memória do cativo”. Na ausência de melhores condições, recém-libertos, imigrantes e trabalhadores pobres aglomeravam-se em cortiços e vivenciavam o estigma de ser a lembrança do “atraso” colonial e imperial aos olhos dessa nova elite urbana desejosa por ares de modernização.

Então é neste cenário de concentração de terras e de exclusão social que entra em vigor a Constituição Federal de 1891, e ainda sob sua vigência, também passa a vigorar no

¹ MARINS, Paulo César Garcez. **Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras**. In NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, Nicolau. (organizador do volume). História da vida privada no Brasil; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Brasil o Código Civil de 1916 que alinhado à Constituição da época, trazia o domínio da propriedade exclusivo e ilimitado, assim dispendo:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reave-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

[...]

Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resoluvel.

[...]

Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

O Exercício do direito pleno de propriedade da Constituição Federal de 1981, passa a sofrer limitações com a Constituição Federal de 1934, pois esta traz pela primeira vez ares de mudanças no exercício do direito de propriedade. Poletti (2012, p. 26/27) sobre o anteprojeto da Constituição Federal de 1934 tece os seguintes comentários:

Assim, o anteprojeto era revolucionário e notável, sobretudo no cotejo com a primeira Carta Republicana de 1891. Tais qualidades afluavam nas projeções da ordem econômica e social. O direito de propriedade tem o limite de lei e a propriedade tem uma função social, não podendo ser exercida contra o interesse coletivo (art. 114, § 1º). Prevê-se a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, “mediante prévia e justa indenização paga em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da assembléia”.

Pelo anteprojeto da Constituição Federal de 1934 procurou reconhecer textualmente que a propriedade tinha uma função social, porém o texto sofreu modificações sendo que referida Constituição passou a prever expressamente que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, assim dispendo:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

Podemos perceber que entre a Constituição Federal de 1891 e a de 1934 houve um avanço – ao menos no texto constitucional – quanto ao direito de propriedade, enquanto a primeira reconhecia o direito à propriedade em toda sua plenitude, a segunda já limitava esse direito, trazendo textualmente que não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo.

A Constituição Federal de 1934 apesar de não haver textualmente trazido a expressão função social da propriedade e sim a expressão interesse social é tida como a Constituição brasileira que insere o princípio da função social da propriedade no direito brasileiro, sobre o assunto, Fernandes (2021, p. 13), argumenta:

O princípio central do Direito Urbanístico – que é a ideia da função social da propriedade– certamente existe nas Constituições desde a Constituição Federal de 1934, porém sem que tenha havido uma definição minimamente clara do seu conteúdo ao longo das décadas de urbanização intensiva, tendo assim sido sempre um princípio muito elusivo.

Veja que é atribuído à função social da propriedade o princípio central do Direito Urbanístico e apesar deste princípio ser conhecido no direito brasileiro desde a década de 1930 o seu conteúdo nunca saiu do texto constitucional migrando para a legislação infraconstitucional, razão essa que tal princípio ficou de certa forma impreciso.

O texto constitucional de 1934 que dispunha que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” é o que a doutrina, de acordo a classificação de José Afonso da Silva, denomina de norma constitucional de eficácia limitada ou reduzida. Nesse sentido Cunha Jr (2014, p.141):

São normas que, ao revés, dependem da intervenção legislativa para incidirem, porque o constituinte, por qualquer motivo, não lhes emprestou normatividade suficiente para isso. Isto é, embora estejam irradiando efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário, têm aplicabilidade mediata, porque as normas assim categorizadas reclamam uma lei futura que regulamente seus limites. Em face disso, são consideradas de aplicabilidade *indireta, mediata ou reduzida*.

Mesmo não havendo uma lei infraconstitucional que regulamentasse a previsão constitucional que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, o fato de estar presente na constituição já era o suficiente para neutralizar a previsão, ao menos em tese, do Código Civil de 1916 que o direito de propriedade era pleno e ilimitado. Porém, não foi editada sob a égide da Constituição de 1934 nenhuma lei dispendo sobre a função social da propriedade, não havendo – também, qualquer mudança de interpretação da disposição do Código Civil vigente à época sobre ser o direito de propriedade exclusivo e ilimitado.

Na Constituição de 1937 a propriedade volta a ter seu caráter absoluto e ilimitado, vez que na referida Constituição, foi garantido o direito de propriedade, sem qualquer restrição, assim, exceto a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, dispondo:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

Como visto a Constituição Federal de 1937 foi omissa quanto ao cumprimento da função social da propriedade ou quanto ao interesse social, entretanto no mesmo período entrou em vigor o Decreto-Lei nº 58 de 1937 que foi a principal lei que vigorou naquele período de expansão urbana do Brasil, neste sentido Fernandes (2021, p. 13) informa:

A principal lei que vigorou ao longo desse processo de crescimento urbano até o final dos anos 1970 foi o Decreto-Lei n.º 58, de 1937, que visava a regular aspectos do processo de loteamento do solo urbano, mas que, em que pese sua importância, era totalmente inadequado da perspectiva de uma política urbana - especialmente quando a urbanização no País se dava principalmente de maneira horizontal, pela agregação de novas áreas de expansão urbana e rurais. Nesse período, foram pouquíssimas as leis e decisões judiciais aplicáveis ao campo do urbanismo, dado o pleno domínio do civilismo isso é, das noções hegemônicas sobre o direito de propriedade que advinham do ideário privatista do Código Civil de 1916.

Na vigência da Constituição Federal de 1937, em razão da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, sobreveio o Decreto 10.358/1942, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional e em seu artigo 2º elencou os dispositivos constitucionais que deixariam de vigorar – na vigência do estado de guerra - entre outros direitos e garantias fundamentais constava o direito de propriedade e a devida indenização previstos no art. 122, 14 da Constituição de 1937.

Quanto ao direito a propriedade o decreto em questão não teve efeitos práticos, isso porque não houve agressão estrangeira ao território nacional durante a Segunda Guerra Mundial, em razão disso apesar de estar suspenso o direito de propriedade os proprietários de terras no território nacional não sentiram esse efeito.

No mesmo período foi criado pelo Decreto-Lei 5.812/1943 o Território Federal do Iguaçu, de acordo Pinto (2022, p.01):

"O objetivo da criação desses territórios nacionais inseria-se no contexto da tentativa de colonização do interior do Brasil, no processo conhecido

como “Marcha para o Oeste”, um esforço para diminuir os vazios populacionais do território brasileiro. Outro objetivo era evitar o desmembramento e perda de parte do território nacional caso houvesse a transposição dos conflitos da Segunda Guerra Mundial para a América do Sul. A criação dos territórios nacionais era uma forma de garantir a Segurança Nacional.”

Em razão do decreto acima referido, Foz do Iguaçu passou a pertencer ao Território Federal do Iguaçu, porém não houve nenhuma modificação fática em razão disso nas propriedades imobiliárias da cidade.

Veja que após o término da guerra o Decreto 10.358/1942 continuou formalmente em vigor, mas sem eficácia, tanto é assim que só foi revogado formalmente pelo Decreto 11/ 1991.

A Constituição Federal de 1946 trouxe previsão do direito de propriedade condicionado ao bem-estar social, assim dispendo:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

§ 16. É garantido o direito de propriedade, [...]Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Ao condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social a Constituição Federal de 1946 avança no sentido de que o uso da propriedade não poderá atender apenas os interesses individuais de quem a detém. Outrossim, a referida Constituição traz a previsão que “A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.” O 16 entre outras previa a desapropriação por interesse social.

Esse avanço social quanto ao direito de propriedade na Constituição Federal de 1946 pode ser explicado pelo fato que em sua elaboração houve uma participação maior de classes sociais com experiências políticas diferentes.

Sobre os membros da comissão formada para elaborar o pré-projeto da Constituição Federal de 1946, Baleeiro (p.2012, p11) informa:

Desses membros da Grande Comissão, 1 havia sido Presidente da República (Bernardes); 8 governaram Estados e a maioria já havia exercido funções de Ministros de Estado, Secretários de Estado, ou mandatos parlamentares federais ou estaduais. Mais de 4/5 eram modestos proprietários de imóveis. Uma era havido como rico. Alguns já haviam sofrido prisão por motivos políticos. No seio de toda a Constituinte, havia, talvez, duas dúzias de milionários, mas estes poucos

pesaram nas deliberações que partiam, em geral, de representantes das classes médias. A predominância, portanto, era de conservadores com tendências liberais e que faziam concessões ao proletariado, desejosos de soluções evolutivas ou por meios democráticos para a luta de classes. O art. 147 da Constituição Federal de 1946 é típico disso: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do art. 141, § 16 (desapropriação), promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Diferentemente de 1890-1891 e de 1933-1934, era pequeno o número de militares. Os que lá se achavam tinham anterior experiência política, nos governos de Estados ou no Parlamento. Essa composição social dos Constituintes naturalmente se refletiria na Constituição de 1946.

Aqui podemos perceber como é importante a diversidade social na elaboração das leis que regem um país, pois a comissão diversificada que se formou para elaborar o pré-projeto da Constituição Federal de 1946, formada majoritariamente por modestos proprietários de terras, vez que 4/5 da comissão eram assim considerados, fizeram constar que a propriedade deveria estar condicionada ao bem-estar social e que o Estado poderia promover a justa distribuição da propriedade, com igualdade para todos.

Neste contexto é pertinente ressaltar que bem-estar social é um conceito mais ligado à economia que a um direito social, tanto é assim que a previsão constitucional de 1946 que a propriedade privada deveria ter seu uso condicionado ao bem-estar social, estava no título da Constituição que tratava da Ordem Econômica e Social, em razão disso não poderemos atribuir aquela previsão constitucional o mesmo peso, que atribuímos a função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988 que está alojada no título dos direitos e garantias fundamentais.

Apesar da Constituição Federal de 1946 trazer a previsão expressa sobre a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, tal previsão constitucional não se concretizou na vigência daquela constituição. Isso porque tal previsão estava isolada no texto constitucional, sem leis infraconstitucionais para dar vazão a tal comando.

Ressaltamos que a subordinação da Constituição Federal de 1946 que condicionava a propriedade ao bem-estar social não surtiu efeitos materiais, visto que o Código Civil vigente à época não sofreu nenhuma alteração, tampouco houve a edição de lei infraconstitucional que trouxesse algum mecanismo prático para a efetivação da previsão constitucional, tanto é assim que o Código Civil continuava a prever em seu art. 525 e 527 que a propriedade era plena e o domínio sobre ela presumia exclusivo e ilimitado.

A Constituição Federal de 1967, garantindo o direito de propriedade trouxe textualmente como princípio da ordem econômica a função social da propriedade, assim dispondo:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 22 - É garantido o direito de propriedade [...] Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade;

Embora houvesse previsão textual que a propriedade deveria cumprir sua função social, novamente não houve nenhuma alteração no Código Civil, ou o surgimento de uma lei infraconstitucional para viabilizar o cumprimento da função social da propriedade.

A Emenda Constitucional n. 1 à Constituição de 1967 editado pela Junta Militar que assumiu o poder em 1969, nada alterou sobre o direito de propriedade.

Observamos que – novamente, não houve uma conexão do texto constitucional com o texto infraconstitucional, fato este que só vem a ocorrer com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a qual teve o alinhamento do Código Civil e Estatuto da Cidade entre outras disposições legais.

Conforme vimos nas Constituições Republicanas anteriores a 1988 houve uma melhora apenas textual do exercício do direito à propriedade, sendo que tal melhora não chegou a ter efetividade, neste sentido sobre o direito de propriedade no Brasil Neves, Santos e Sepúlveda (2017, p. 66), assim expõe:

A constituição de 1891, republicana, em nada modificou o texto anterior ao conceito de propriedade, criando apenas a transferência das terras de uso público da União para os Estados. [...] A Constituição de 1934 limitou negativamente o direito de propriedade, estabelecendo que esta não pudesse ser exercida em desconformidade com o interesse social. Mas a eficácia deste princípio era limitada, pois estava atrelada à regulamentação por lei complementar, a qual não foi editada. [...] Embora a Constituição de 1934 enunciasse em seu art. 17 que: “é garantido o direito de propriedade, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei,” ressaltando a necessidade de se limitar tal direito, diminuindo seus abusos, perpetuados na história do Brasil, o mesmo não fez a Carta de 1937, que foi omissa quando a função social da propriedade.

Notamos pelo trecho acima transcrito que as três primeiras constituições republicanas não houve avanços no direito de propriedade, embora a Constituição de 1934 previsse um limite ao seu exercício, não houve mecanismos legais para que esse limite fosse implementado.

A partir da Constituição Federal de 1946 ao menos no texto constitucional começa a haver transformações na previsão do exercício do direito de propriedade, nesse sentido Neves, Santos e Sepúlveda (2017, p.66/67):

A partir da Constituição de 1946, inicia-se uma transformação na normatividade do direito de propriedade que se dará em relação ao seu exercício, o qual será condicionado ao bem-estar social e a promoção da justa distribuição de propriedade; contudo, o seu conceito continuará tendo a visão absoluta de antes, pois o dispositivo constitucional que trouxe essa modificação, tratou de torna-lo norma de caráter programático e de eficácia limitada. A mudança em relação ao conceito de propriedade começará com a Constituição de 1967 e sua emenda constitucional de 1969 que trará em seu texto pela primeira vez o princípio da função social da sociedade, incluindo como fundamento da ordem econômica e social. Esta atitude tem como intuito harmonizar os interesses do proprietário e a necessidade da sociedade, tentando retirar o conceito de propriedade o caráter absoluto. No entanto será com a Constituição de 1988, que realmente acontecerá a mudança do caráter privado e absoluto da propriedade para um caráter mais público, visando o interesse coletivo.

Neste tópico foi visto que as Constituições brasileiras pré-1988 apesar de haver um progresso na previsão constitucional sobre o exercício do direito de propriedade, tal exercício não se modificou em razão de não haver legislação infraconstitucional para dar suporte a essas mudanças, que acorreram de forma tímida nos textos constitucionais. Fato diferente se verá no próximo tópico com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe mudanças significativas no texto constitucional quando ao exercício do direito à propriedade havendo conexão do texto constitucional com toda a legislação infraconstitucional.

Em sintonia com a Constituição Federal de 1988 e com a legislação federal correlata à função social da sociedade Foz do Iguaçu, tem uma moderna legislação que busca promover o exercício da função da social da propriedade, trazendo inclusive previsão de IPTU progressivo com um dos mecanismos para que se cumpra a busca da função social da propriedade urbana, isso serve ao menos no plano legal, para buscar reparar os efeitos da função econômica da propriedade que prevaleceu no município em todo seu processo de expansão urbana na formação de vila, município, cidade.

2.2. Propriedade privada na constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 é a Constituição que trata de forma mais elaborada sobre o direito de propriedade e o seu exercício, isso porque como vimos no tópico anterior

as constituições federais pré-1988, quando tratavam da propriedade ora atribuíam a ela um caráter absoluto, ora um caráter social, porém quando lhe atribuía este último o texto constitucional não estava em sincronia com a legislação infraconstitucional, sendo que as vezes que buscou mudanças do caráter privado e absoluto da propriedade para um caráter mais público e de interesse social, tal previsão era isolada em um artigo constitucional, não dialogando com as outras previsões constitucionais, nem com a infraconstitucional como fez a Constituição Federal de 1988.

De início a atual Constituição Federal em seu art. 1º, inciso III, traz como fundamento da República Federativa do Brasil “*a dignidade da pessoa humana*”, a qual nos dizeres de Sartlet (2008, p.63):

é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Aqui podemos perceber que a moradia é condição mínima para que a pessoa tenha dignidade, pois sua falta a coloca em uma condição degradante e desumana e em sendo a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o Estado não deve apenas assegurar o direito de propriedade, mas sim implementar políticas públicas para que os menos favorecidos economicamente tenham possibilidades mínimas de exercer o direito de propriedade.

Verificamos pela leitura do artigo 3ª, inciso III da Constituição Federal de 1988, traz ainda como um dos objetivos da República Federativa do Brasil “*reduzir as desigualdades sociais*”. Uma das formas de reduzir essas desigualdades passa pela questão da moradia, pois essa é um dos maiores reflexos das desigualdades sociais do Brasil.

A atual Constituição, assim como as anteriores, garante o direito à propriedade, tal direito vem expresso em seu art. 5º, inciso XXII, que assim dispõe “*é garantido o direito de propriedade.*” Porém, determina que “*a propriedade atenderá sua função social*” (Art. 5º, inciso XXIII).

Para Crawford (2017, p. 15) há uma contradição inerente entre a garantia do direito de propriedade e sua sujeição ao cumprimento da função social, neste sentido:

No Brasil, o instituto da função social da propriedade evoluiu com características diferentes em alguns aspectos importantes da concepção de Duguit. A própria CF/1988 declara que “é garantido o direito de propriedade”, determinando, no inciso seguinte, “a propriedade atenderá sua função social” (Brasil,1988). Nesta justaposição, há uma contradição inerente. Bonilha (2011, p. 1166) analisou provisões parecidas na Constituição colombiana de 1936, porque “a propriedade é ao mesmo tempo um direito subjetivo e efetivamente quase um direito individual absoluto e uma obrigação que está impondo no sujeito como consequência da interdependência entre membros da sociedade.”

A função social da propriedade será tratada em capítulo próprio no presente trabalho, onde se verá que esta contradição inerente entre direito de propriedade e função social é apenas aparente, vez que a função econômica e individual do direito não exclui sua função social.

Podemos observar que a ideia de função social da propriedade foi amadurecendo no decorrer das Constituições Republicanas brasileiras, pois vimos que na Constituição Federal de 1934 trazia que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, embora se anteprojeto trazia expressamente função social da propriedade. Mas diferente da Constituição Federal de 1988, não havia suporte infraconstitucional para fazer com que a previsão constituição pudesse – de fato – surtir efeito na sociedade.

Percebemos que a Constituição Federal de 1946 condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social, mas como dito no tópico anterior o bem-estar social está mais ligado à economia, do que a um direito social ou individual – tanto é que tal previsão estava consignado em título referente à ordem econômica e não dos direitos e garantias individuais.

Vimos que a Constituição Federal de 1967 trouxe pela primeira vez expresso na Constituição o princípio da função social da propriedade, porém não se pode equiparar a previsão constitucional daquele momento com a previsão do cumprimento da função social da propriedade urbana da Constituição Federal de 1988, isso porque não havia suporte naquele época para que fosse efetivamente observado esse mandamento constitucional, pois o Código Civil vigente à época nada tratava sobre o assunto, não havendo também outras leis infraconstitucionais para dar vasão àquele comando.

Há de se observar que a Constituição Federal de 1988 traz como direito fundamental o direito à propriedade, o condicionando à sua função social, outrossim traz ainda como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivos da República

Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais. Veja que esse conjunto de previsões superam o discurso do bem-estar social.

Como desdobramento do direito à propriedade figura no rol dos direitos e garantias fundamentais o direito à herança (Art. 5º, inciso XXX), sobre o referido direito, Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 526), lecionam:

O texto constitucional brasileiro confere proteção expressa ao direito de herança (art. 5º, XXX) enquanto garantia institucional – é garantido o direito de herança – e enquanto direito subjetivo. O caráter normativo do seu âmbito de proteção confere ao leitor, como de resto no contexto do direito de propriedade em geral, ampla liberdade na disciplina do direito de herança.

Ainda como decorrência da garantia do direito de propriedade a Constituição Federal em art. 150, inciso IV veda a utilização de tributos com efeito de confisco. Sobre o assunto Paulsen (2010, p. 98), assim esclarece:

Carga tributária demasiadamente elevada pode comprometer o direito de propriedade e o próprio exercício da atividade econômica. Daí a relevância do dispositivo constitucional que veda a utilização de tributo com efeito de confisco.

A vedação de tributos com efeito de confisco é decorrência lógica do direito à propriedade, pois caso não houvesse tal vedação o Estado poderia expropriar bens de modo disfarçado apenas aumentando o valor da tributação, em razão disso o próprio texto constitucional veda a utilização de tributos com efeito de confisco.

Mas como a Constituição não define o que seria um tributo com efeito confiscatório. Para Machado (2005, p. 64) seria o Judiciário, após provocado pelo contribuinte, que poderia analisar e dizer se o tributo tem ou não efeito confiscatório, neste sentido:

A constituição Federal estabelece que é vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *utilizar tributo com efeito de confisco*. Não obstante seja problemático o entendimento do que seria um *tributo com efeito de confisco*, certo é que o dispositivo constitucional pode ser invocado sempre que o contribuinte entender que o tributo, no caso, lhe está confiscando o bem. Cabe ao Judiciário dizer quando um tributo é confiscatório. A regra constitucional no mínimo, deu ao judiciário mais um instrumento de controle de voracidade fiscal do Governo, cuja utilidade certamente fica a depender da provocação dos interessados e da independência e coragem dos magistrados, especialmente os que integram o Supremo Tribunal Federal.

Em consonância com a proibição de ser utilizado a tributação com efeito de confisco a Constituição Federal impõe em seu art. 155, inciso IV, que cabe ao Senado

Federal a competência para fixar a alíquota máxima do ITCMD (Imposto de Transmissão *causa mortis* e doação). Nesse sentido a Resolução nº 09/1992 fixou a alíquota máxima em 8% (oito por cento). No caso do Estado do Paraná alíquota do ITCMD é de 4% (quatro por cento) de acordo com a previsão do art. 22 da Lei Estadual 18.573/2015.

Ainda em simetria com o princípio da constitucional da não utilização de tributos com efeito confiscatório e da garantia ao direito de propriedade o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 estabelece em seu art. 7º, § 1º para imóveis que não estejam cumprindo sua função social a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, limitando à alíquota máxima de quinze por cento sobre o valor do imóvel.

A Constituição Federal inicialmente não trazia o direito à moradia como direito social, sendo que sua inclusão só aconteceu pela Emenda Constitucional 26/2000 que a incluiu no rol dos direitos sociais em art. 6º. Sobre os direitos sociais, Cunha Jr (2014, p. 586), esclarece:

Os direitos sociais surgiram na tentativa de resolver uma profunda crise de desigualdade social que se instalou no mundo no período pós-guerra. Fundados no princípio da solidariedade humana, os direitos sociais foram alçados a categorias jurídicas concretizadoras dos postulados da justiça social, dependentes, entretanto, de execução de políticas públicas voltadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres.

Como podemos perceber a origem dos direitos sociais nasce de uma tentativa para resolver uma crise de desigualdade social que se instalou no mundo pós-guerra. Aqui não significa dizer que antes da Guerra não existia desigualdade social, porém após ela necessitou mais do que nunca que o Estado tivesse uma postura ativa para garantir o amparo social aos mais pobres. De acordo com Bulos (2014, p. 809) a finalidade dos direitos sociais é:

Beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real. Partem do princípio de que incumbe aos Poderes Públicos melhorar a vida humana, evitando tiranias, arbítrios, injustiças e abusos de poder. Visam, também, garantir a qualidade de vida, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados.

Conforme visto acima a Constituição Federal originalmente não trazia entre o rol dos direitos sociais o direito à moradia, apenas doze anos depois de sua promulgação é que

a moradia veio a integrar o rol dos direitos sociais. Passando a integrar o rol de direitos sociais, cabe agora ao Poder Público, intensificar políticas públicas, para concretizar referido direito, buscando assim corrigir as injustiças sociais e reduzir as desigualdades.

Sobre o assunto Inácio (2002, p. 45), assim comenta:

Consagrada assim como direito social, a moradia deve ser implementada progressivamente pelo Poder Público, ao qual incumbe a adoção de posturas que efetivamente concretizem o referido direito, realizando, assim, além da justiça social, a justiça geral, em face dos deveres das pessoas em relação à sociedade, corrigindo-se os excessos da autonomia da vontade em benefício dos interesses comunitários.

A elevação do direito à moradia ao plano constitucional, passando a Constituição expressamente a reconhecê-lo como um direito social fundamental está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana e a direitos essenciais da pessoa, neste sentido Milano (2016, p. 108) traz as implicações que o reconhecimento constitucional do direito à moradia como um direito social, assim expondo:

O reconhecimento constitucional do direito à moradia, como um direito social fundamental, articula-se ao núcleo axiológico da Constituição, representando pela dignidade da pessoa humana, bem como a outros direitos fundamentais que se realizam de forma independente a este. O direito à vida digna é tomado, nesse sentido, como parâmetro constitucional para verificação do cumprimento do direito à moradia adequada e suas projeções no que tange ao direito à saúde, direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente equilibrado.

A Constituição Federal de 1988 ao incluir o direito à moradia no rol de direitos individuais alinha-se ao que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos, vez que o art. XXV da referida declaração preconiza que todos têm direito a um padrão de vida que seja capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, incluindo a alimentação, o vestuário e a moradia (ONU, 1948).

Conforme visto anteriormente entre os direitos e garantias individuais, previstos no artigo 5º da Constituição Federal é garantido o direito de propriedade, porém tal garantia é condicionada ao exercício de sua função social. Mais à frente a Constituição Federal quando enumera os princípios constitucionais da ordem econômica, volta novamente a elencar a propriedade privada, a função social da propriedade e a redução das desigualdades sociais (art. 170, incisos II, III e VII).

Sobre a redução das desigualdades sociais como princípio da ordem econômica, Bensoussan e Gouveia (2015, p. 146), assim dispõe:

A constituição reconhece, explicitamente, que o país, de dimensões continentais, não apresenta desenvolvimento uniforme, e menciona, no art. 3º, como um dos objetivos fundamentais da República, a redução das desigualdades sociais e regionais. Como isso será alcançado. Certamente, pela ordem econômica. O art. 170, VII, o eleva a princípio da ordem econômica, o que significa que deverá o Estado se empenhar na promoção do desenvolvimento econômico de forma a efetivar o mandamento constitucional.

Aqui fica claro o propósito da Constituição Federal de 1988 de que o princípio da função social da propriedade seja desenvolvido na prática, pois ele é retomado agora com um princípio da ordem econômica, isso para que o desenvolvimento econômico não deixe às margens da sociedade os menos favorecidos, com isso a propriedade além de gerar riquezas, deverá também gerar o bem-estar social.

Deve ser observado que quando a Constituição Federal elenca os princípios gerais da atividade econômica traz propriedade privada, função social da propriedade e redução das desigualdades regionais e sociais, com isso percebemos, mais uma vez, o que foi falado no início deste tópico que a Constituição Federal de 1988 foi a que tratou o direito de propriedade de forma mais elaborada, pois o desenvolvimento econômico deve promover a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a função social da propriedade.

A Constituição Federal além de trazer como princípio a função social da propriedade e trazer os meios para sua consecução, especialmente a partir do seu artigo 182, trata especificamente da política urbana. Acerca deste tema Bulos, (2014, p. 1533), em sua obra de Direito Constitucional, assim expressa:

Política urbana é o conjunto de providências que objetivam ordenar os espaços habitáveis, organizando todas as áreas em que o ser humano exerce funções sociais indispensáveis à sua sobrevivência, isto é, habitação, trabalho, recreação (lazer) e circulação. Visa, a um só tempo, proporcionar melhoria das condições de vida do homem na comunidade. A Carta de 1988 foi pioneiro ao consagrar um capítulo à política urbana, pois as constituições passadas não disciplinaram a matéria.

Em seu art. 182 *caput* a Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade traz a previsão que “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Sobre de desenvolvimento urbano, Fernandes (2021, p. 15) assim comenta:

Foi com a Constituição Federal de 1988, quando se aprovou tardiamente um breve capítulo de Política Urbana na ordem jurídica nacional – resultado de um processo de mobilização social e de lutas populares que gerou a Emenda Popular de Política Urbana -, que se reconheceu a autonomia do Direito Urbanístico no Brasil: um ramo do Direito Público com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios.

É importante percebermos que o Estatuto da Cidade é uma lei que regulamenta não só os espaços físicos da cidade, mas também – com fundamento na Constituição Federal uma série de direitos sociais e coletivos nela contida, direitos socioambientais, função social da propriedade e função social das cidades, sobre esse papel abrangente do Estatuto da Cidade, Fernandes (2021, p. 16/17) assim discorre:

A lei-marco do Direito Urbanístico é exatamente o Estatuto da Cidade, que depois de cerca de 12 anos de discussões no Congresso Nacional foi aprovada para regulamentar o capítulo constitucional sobre Política Urbana. Como mencionado, também essa lei foi resultado de um processo dinâmico de mobilização social em prol da promoção de uma ampla Reforma Urbana no País, processo este liderado, dentre outros atores, pelas centenas de entidades reunidas no Fórum Nacional de Reforma Urbana. O EC, porém, o fez de outra forma fundamentalmente distinta em relação à visão anterior que se tinha do Direito Urbanístico. Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a Lei Federal propôs as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no País: quem paga e como pelo crescimento urbano, como se dá a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A ideia dominante, então, passou a ser não mais tão somente a promoção de ordenamento territorial e de controle do uso do solo, mas também a de materialização na ordem urbanística de uma visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos: o bem-estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana - função social da propriedade, mas também funções sociais da cidade.

No parágrafo segundo do art. 102 da Constituição Federal está previsto que que “ A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Observa-se que o plano diretor será o instrumento que estabelecerá os critérios para que a propriedade territorial urbana cumpra sua função social.

Aqui podemos perceber a diferença entre a previsão da Constituição Federal de 1967 que trouxe pela primeira vez textualmente o princípio da função social da sociedade² e a Constituição de 1988, naquela há a previsão pura e simples, nesta além da previsão vai especificar quando essa função social será cumprida. No caso de Foz do Iguaçu, por exemplo, como será visto mais no próximo capítulo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável – Lei Complementar 271/2017 dispõe sobre a função social da sociedade em seu parágrafo 4º.

Bulos (2014, p. 1535) ao tratar sobre a função social da propriedade urbana, que aparece novamente expressa no art. 182, § 2º, assim disserta:

Traduz a ideia de realização concreta das quatro bases do urbanismo moderno: habitação, trabalho, recreação (ou lazer) e circulação. Logo, convém ser compreendida em consonância com as demais normas constitucionais relacionadas à matéria (arts. 52, XX.III; 170, III; 182, § 2º; e 186).

Quando se fala que foi com a Constituição Federal de 1988 que o uso da propriedade passou a estar condicionada à sua função social, não significa que foi nela que esse termo apareceu pela primeira vez, pois como já visto na Constituição Federal de 1934 dispunha que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, a Constituição de 1946 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social ao passo que Constituição Federal de 1967 trouxe textualmente como princípio da ordem econômica a função social da propriedade, contudo tais previsões estavam naquelas constituições de forma isolada, pois não havia leis infraconstitucionais que a elas correspondiam. Na constituição Federal de 1988 é diferente ela vem de forma sistematizada.

O que viabilizou a busca da função social da propriedade a partir da Constituição Federal de 1988 foi o estabelecimento de uma legislação infraconstitucionais em simetria com esse princípio constitucional para o desenvolvimento de uma política urbana onde se busca o acesso a moradia.

Neste sentido Barbosa (2014, p. 47) enumera medidas legislativas que entraram em vigor após a Constituição Federal de 1988:

Foram viabilizados ao longo destes últimos 25 anos, a partir da Constituição de 1988, um conjunto significativo de marcos regulatórios,

²Conforme visto no Capítulo 1.1 no anteprojeto da Constituição Federal de 1934 havia a previsão que a propriedade deveria cumprir sua função social, porém o texto constitucional trouxe em sua redação que o exercício do direito da propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

que garantiu nos seus artigos 182 e 183 a aprovação da usucapião urbana, como princípios para a garantia do direito à moradia, do Estatuto da Cidade em 2001, da Medida Provisória 2.220 –que garante a Concessão Especial para Fins de Moradia, considerado uma espécie de “usucapião de áreas públicas” –incluindo-se a inserção da Usucapião Urbana na Constituição Federal e todo marco regulatório da regularização fundiária na lei do Programa Minha Casa Minha Vida. Podemos afirmar que, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um conjunto de legislações importantes para se criar as bases, viabilizar e alavancar a política urbana.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, são regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Acerca do referido estatuto Acypreste (2017, p. 80), assim comenta:

O Estatuto da Cidade surge como tentativa de fortalecimento da gestão territorial, que facilitaria, em tese, o controle dos Municípios sobre o processo de urbanização. Esse controle deve ser exercido por meio de planos diretores. Como propõe medidas de participação popular, esperava-se que a população apreendesse o significado transformador da nova legislação, a ser aprovada no âmbito local e cobrasse sua aprovação e fiscalizasse sua aplicação, onde poderia disputar legitimamente o território (FERREIRA, 2005, p.20).

O Estatuto da Cidade dispõe no parágrafo único de seu artigo primeiro que referida lei: “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 do equilíbrio ambiental”.

Sobre o Estatuto da Cidade Crawford (2017, p.18), assim discorre:

O próprio estatuto estabelece o compromisso de que a propriedade deve atender à sua função social. Ele “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo” (Brasil, 2001). Ocorre que um estatuto não é uma teoria. Um estatuto, como qualquer lei ou regra procura equilibrar interesses atuais e criar mecanismos concretos para assegurar os seus fins. Dessa forma, o Estatuto da Cidade expressa a necessidade de combinar a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (op. cit.).

O Estatuto da Cidade é o elo entre o comando constitucional que a propriedade deve cumprir sua função e a efetiva busca pelo seu cumprimento, elo este que faltava nas constituições anteriores à 1988, pois o Estatuto da Cidade deve ser utilizado como ferramenta para proporcionar com seus mecanismos o atendimento da função social da sociedade em uma participação conjunta entre o setor público, privado e demais setores da sociedade.

Por sua vez o artigo segundo do referido estatuto dispõe que o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e traça as diretrizes para que isso aconteça. Nesse sentido o Estatuto elenca as seguintes diretrizes:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

O Estatuto da Cidade traz de forma didática as diretrizes para que se alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, dispondo tais diretrizes em quatro eixos: garantia do direito de cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação e planejamento.

O Estatuto da Cidade, busca assegurar direito em relação as cidades também para a coletividade, pois traz em seu texto, também a previsão da garantia ao direito de cidades sustentáveis, estas no dizer de Maulen, Marinho, Eterovic (2019, p.04):

O conceito de cidades sustentáveis requer a criação de uma nova lógica de funcionamento, gestão e crescimento em detrimento das que foram praticadas principalmente no século XX seguindo a ideia de “expansão com esgotamento”. Toda cidade sustentável se desenvolve a partir de uma ligação adequada, respeitável e ponderada entre o meio ambiente construído e a geografia natural. Portanto, planejar todas as etapas da urbanização é essencial para que a cidade possa ser bem cuidada. Sendo assim, são necessários modelos contemporâneos adequados ao desenvolvimento sustentável, reformulados conjuntamente pela atuação pública e privada.

Em 2021 o Estatuto da Cidade completou 20 anos de vigência e neste período houve algumas modificações em seu texto que fugiram de suas ideias originais. Contrapondo as ideias do Estatuto em dois momentos em um primeiro mais social e em um

segundo momento mais econômico o que traz um certo descrédito a suas ideias primitivas, neste sentido é a percepção de Fernandes (2021, p. 11), que assim disserta:

Contudo, se no primeiro momento havia um grande otimismo em torno da lei, atualmente há uma série de críticas aos PDMs e mesmo certo descrédito em relação a essa lei-marco. Refletindo sobre a trajetória do EC ao longo de 20 anos, identifiquei uma série de deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana: •do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica; •da agenda da reforma urbana e do direito à cidade para o movimento de financeirização da cidade; •da busca de regularização sustentável de assentamentos informais consolidados para a mera legalização formal dos lotes; •da proposta de reconhecimento dos direitos coletivos e da posse ao domínio dos direitos individuais; •da busca de gestão pública democrática às estratégias de privatização; •do fortalecimento do Direito Público ao reforço do Direito Privado; e •do regime das ZEIS – as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro – ao pós-ZEIS, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames.

Apesar das críticas sobre as mudanças que houve no Estatuto da Cidade, que partiu de um período inicial mais social para um período mais econômico, não se pode negar que referido estatuto trouxe avanços significativos. Neste sentido, Fernandes (2021, p.18/19), assim argumenta:

Ao longo dos últimos 20 anos, o EC certamente permitiu avanços importantes, começando com o fato de que, em que pese seus problemas e limites, centenas de municípios aprovaram as bases de sua ordem territorial —quando anteriormente a enorme maioria quase nada tinha neste sentido. Antes de fazer qualquer crítica ao Estatuto da Cidade, acho fundamental reconhecer diversos avanços inegáveis: •dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que tinham a obrigação legal de elaborar seus PDMs, cerca de 1.450 o fizeram em alguma medida e de alguma maneira – o que é em si um feito histórico, já que até então a maioria dos municípios não tinha quase nada de significativo em termos jurídicos e urbanísticos; da mesma forma, em que pese as distintas qualidades sociopolíticas dos processos, houve uma série de avanços inegáveis em termos da participação popular nos PDMs, inclusive com a anulação judicial de alguns por falta de participação adequada; •houve uma produção recorde de informações, dados, mapas e fotografias sobre as realidades municipais, até então amplamente desconhecidas; •áreas importantes da política urbana, como proteção jurídica do patrimônio e meio ambiente, ficaram um pouco mais consolidadas nos novos PDMs; •milhares de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS foram demarcadas pelo País afora; de fato, para muitos analistas talvez seja esse o maior avanço dessa geração de PDMs, assim permitindo que centenas de milhares de pessoas pudessem continuar vivendo em assentamentos informais consolidados.

Conforme vimos o art. 182 da Constituição Federal que 1988 trata da política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, o qual apesar das críticas trouxe avanços significativos não só sobre aspectos geográficos da cidade, mas também sobre aspectos sociais.

Ainda sobre política urbana o art. 183, *caput* da Constituição Federal, trouxe a previsão da usucapião (urbana) pró-moradia. O parágrafo terceiro do referido artigo dispõe que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

A usucapião urbana ou pró-moradia, vem constitucionalmente prevista nos seguintes termos:

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

A usucapião urbana prevista na Constituição Federal está regulamentada no Estatuto da Cidade. Entretanto, tal usucapião não será objeto de estudo mais aprofundado no presente trabalho pelo fato de que os imóveis urbanos de Foz do Iguaçu, salvo poucas exceções, são maiores que duzentos e cinquenta metros quadrado.

O fato da usucapião constitucional urbana, ou pró-moradia limitar o tamanho do imóvel que poderá ser objeto desta forma de usucapião a 250 m² – ao menos em Foz do Iguaçu - traz consequências práticas, isso porque os loteamentos de Foz do Iguaçu os imóveis são maiores que 300 m².

Outro fato também que causa repercussão prática é que o período da posse para se obter a usucapião constitucional é de 05 anos (art. 183da CF). Ao passo que para a usucapião ordinária (art. 1.242 do CC) são de 10 anos e a usucapião extraordinária (art. 1.238) a regra é de 15 podendo ser reduzida para 10 anos, caso o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual ou nele tiver realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Aqui é importante saber que o módulo mínimo do lote urbano municipal não pode obstar a aquisição de imóvel por usucapião constitucional pró-moradia, desde que o posseiro ocupe efetivamente apenas 250m², embora a legislação municipal tenha previsão que todos os imóveis urbanos devam ter tamanhos superiores a essa metragem.

Nesse sentido transcreve posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m². Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m², destacada de um todo maior, dividida em composses. STF: Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). RECURSO EXTRAORDINÁRIO 422.349 RIO GRANDE DO SUL.24/09/2015.

Alinhado ao julgado da Suprema Corte, transcreve decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

USUCAPIÃO ESPECIAL - ART. 183 DA CONSTITUIÇÃO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE QUE O MÓDULO SE ADEQUA ÀS NORMAS MUNICIPAIS A adequação da área usucapienda aos regulamentos municipais e de parcelamento do solo não é requisito para a aquisição da propriedade por meio da usucapião especial constitucional. Não constitui óbice ao pleito de usucapião o fato de a área usucapienda ser inferior à metragem mínima definida por normas reguladoras do fracionamento do solo.V.V. (TJMG - Apelação Cível 1.0567.97.001427-8/001, Relator (a): Des. (a) José Flávio de Almeida, Relator (a) para o acórdão: Des. (a) Nilo Lacerda, 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/03/2010, publicação da súmula em 03/05/2010).

Conforme visto a legislação municipal que regulamenta o parcelamento do solo urbano, não pode ser empecilho a aquisição do imóvel por usucapião constitucional ou pró-moradia ao estabelecer o tamanho dos imóveis urbanos com metragem superior a 250m². Entretanto, não se permite que o possessor que tenha posse de um terreno urbano com mais de 250m² e para adequar sua pretensão aos requisitos da usucapião constitucional ou pró-moradia, renuncie a posse que exerça da parcela superior.

Neste sentido transcreve, parte de um julgado do Tribunal de Justiça do Paraná, em que a pretensão de usucapião era inicialmente um imóvel urbano de 420m² e subsidiariamente requereu caso não fosse reconhecida a usucapião do imóvel em sua totalidade, que fosse dos 250m²:

“(vii.1) DECLARAR o domínio dos Autores sobre o imóvel constituído pelo lote 08, quadra 04, do Jardim Curitiba, Goioerê – PR (Rua José Geraldo de Souza, 145, Goioerê – PR), em razão da consumação da prescrição aquisitiva (usucapião extraordinária – prazo de 10 anos – ou subsidiariamente usucapião especial urbana – prazo de 05 anos), conforme fundamentação, com a expedição do competente mandado para o Cartório de Registro de Imóveis de Goioerê. Veja-se: os apelantes alegaram, em sua petição inicial, que exerceram a posse, com animus domini, sobre a totalidade da área do imóvel. Desse modo, revela-se

contraditório o pedido subsidiário de declaração da usucapião apenas sobre a área de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), pois contraria a afirmação dos próprios recorrentes de que usufruíram de área superior. Ainda que fosse possível compatibilizar os pleitos, a renúncia teria por objetivo burlar o limite constitucional, o que não se pode admitir, em homenagem a diversos princípios caros à ordem jurídica pátria, em especial o da boa-fé. (TJPR - 18ª C.Cível - 0004470-34.2019.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: DESEMBARGADORA DENISE KRUGER PEREIRA - J. 31.01.2022). ”

Nos processos analisados da Comarca de Foz do Iguaçu, não se encontrou nenhuma situação similar ao dos julgados acima. Porém, pelo fato dos imóveis urbanos de Foz do Iguaçu, ser em quase sua totalidade superiores a 250 m2. Aplica-se o mesmo entendimento acima transcrito.

Ainda no art. 182 da Constituição Federal em seu § 4º traz a faculdade do Poder Público municipal estabelecer a alíquota progressiva do IPTU no tempo em razão do não cumprimento da função social da propriedade urbana, assim dispendo:

Art. 182, [...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O IPTU como regra é um imposto de caráter fiscal, isto é, utilizado pelo Município para arrecadação de valores dos contribuintes. Porém, o IPTU previsto no art. 184, § 4º da Constituição Federal assume nitidamente caráter extrafiscal, pois seu principal objetivo não é arrecadar valores dos contribuintes, mas sim compeli-los ao exercício da função social da propriedade.

Sobre o IPTU progressivo no tempo em razão do não cumprimento da função social da propriedade, Cunha Jr (2014, p. 968) assim esclarece:

A progressividade no tempo (art. 182, § 4º, inciso II), de caráter extrafiscal e punitiva, na medida em que é utilizada como forma de intervenção estatal para implementar a função social da propriedade e com o objetivo de forçar o proprietário do imóvel subutilizado a dar-lhe a destinação social nos termos do plano diretor municipal.

Há que se ponderar que as alíquotas do IPTU, mesmo quando progressivas não podem ser aplicadas em percentual que viole a capacidade econômica ou acarrete a perda do imóvel, isso porque a função do IPTU progressivo que o proprietário de imóvel não utilizado ou subutilizado de um destino a ele para que cumpra sua função social e não de expropriá-lo.

Sobre as alíquotas do referido imposto Paulsen e Melo (2010, p. 295), assim explicam:

As alíquotas são estabelecidas em lei municipal, que não deverá fixá-las em percentuais exorbitantes, violando o princípio da capacidade econômica e implicar o confisco do imóvel. Realmente, enquanto a alíquota de 2% (dois por cento) sobre o valor venal do imóvel revela-se razoável, a alíquota de 20% (vinte por cento) terá o efeito e acarretar a perda do imóvel no prazo de 5 (cinco) anos.

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, estabelece e seu art. 7º, os requisitos de aplicabilidade da progressão do IPTU progressivo do tempo em razão do não cumprimento da função social da propriedade, assim dispendo:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Com previsão constitucional alinhado ao Estatuto da Cidade houve alteração na função do IPTU que historicamente sempre teve função fiscal e passou a ter, também, função extrafiscal quando o imóvel urbano não está cumprindo sua função social, todavia para que assim seja é necessário que a cidade tenha um Plano Diretor.

Aproximando a discussão do foco específico de análise, percebe-se que a Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, traz a previsão do IPTU progressivo no tempo no § 1º do art. 96. A Lei Complementar Municipal – Lei 271/2017, que institui o Plano

Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável – PDDIS/FOZ, traz a seguinte previsão, sobre Progressividade do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:

Art. 36. O IPTU Progressivo no tempo é um instrumento previsto no art. 7º, da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que permite ao governo municipal aumentar, progressivamente, o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso seu proprietário não lhe dê a utilização conforme o previsto no PDDIS/FOZ. § 1º O disposto no caput deste artigo consiste em uma espécie de desincentivo aos proprietários em manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação ou glebas sem utilização e parcelamento, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação das cidades. § 2º O objetivo deste instrumento é combater a especulação imobiliária e induzir a utilização de áreas da cidade já dotadas de infraestrutura urbana, ao invés de promover a ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novo investimento público em drenagem, asfalto, iluminação pública, rede de água e esgoto, transporte coletivo e uma série de equipamentos urbanos como espaços de lazer, escolas, postos de saúde e outros. § 3º As áreas passíveis de aplicação do IPTU progressivo no tempo serão definidas em lei específica e serão instituídos os critérios que estabeleçam o que é subutilização, para cada região da cidade. § 4º Estabelecidos os critérios de que trata o § 3º deste artigo, será possível identificar se determinado imóvel está ou não cumprindo sua função social e aplicar os instrumentos de utilização, edificação e parcelamento compulsórios, previstos nos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade, dando ao governo municipal a possibilidade de determinar ao proprietário que dê a utilização adequada a seu imóvel, procedendo, conforme o caso, à sua ocupação, edificação ou parcelamento.

Observa-se que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável alinhado ao que dispõe o art. 182, § 4º, inciso II da Constituição Federal e art. 7º do Estatuto da Cidade instituiu o IPTU progressivo, trazendo os critérios objetivos para sua aplicação. Nos artigos 37 e 38 do referido plano, ainda dispendo sobre o IPTU progressivo pelo descumprimento da função social da propriedade, traz a hipótese de desapropriação, pagamento e utilização do imóvel:

Art. 37 Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Município de Foz do Iguaçu poderá proceder a desapropriação do imóvel. § 1º Os créditos tributários pendentes, acrescidos das custas e despesas processuais e honorários advocatícios, serão considerados nos procedimentos indenizatórios. § 2º O procedimento indenizatório não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios no valor real da indenização. Art. 38 Após a desapropriação referida no art. 37, desta Lei Complementar, o Município deverá, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da incorporação ao patrimônio público, proceder ao adequado aproveitamento do imóvel. § 1º O aproveitamento do imóvel desapropriado poderá ser efetivado diretamente pelo Município, por meio

de alienação ou concessão a terceiros, observada a legislação pertinente.
§ 2º Ficam mantidas para o adquirente ou para o concessionário de imóvel, nos termos do § 1º deste artigo, as mesmas exigências de parcelamento, edificação ou utilização previstas nesta Lei Complementar.

Conforme visto a inércia do proprietário por cinco sem fazer com que sua propriedade cumpra a função social poderá levá-la à desapropriação.

No próximo capítulo se voltará a falar sobre o IPTU progressivo em Foz do Iguaçu de forma mais detalhada, quando se estiver tratando sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Como visto a Constituição Federal de 1988 foi a que realmente promoveu a alteração do caráter privado e absoluto da propriedade para um caráter mais público e social, neste sentido Neves, Santos e Sepúlveda (p. 67, 2017):

No entanto, será, na Constituição de 1988, que realmente acontecerá a mudança do caráter privado e absoluto da propriedade para um caráter mais público, visando ao interesse coletivo. Esta mudança realizar-se porque o princípio da função social da propriedade virá a fazer parte do rol dos direitos e garantias fundamentais. Isso significa que a partir desse momento, ao se pensar em direito de propriedade, devemos associar tal conceito ao exercício de sua função social. E a propriedade, para cumprir a sua função social, deve respeitar a dignidade da pessoa humana e contribuir para o desenvolvimento nacional a partir da diminuição das desigualdades sociais.

Uma observação importante a se fazer no que foi visto sobre o direito de propriedade na Constituição Federal de 1988 em comparação com as constituições republicanas anteriores é que na atual constituição o princípio da função social da propriedade é cláusula pétrea, por se tratar de uma garantia fundamental (art. 5º, inciso XIII, CF), isto é não será poderá ser excluída da constituição (art. 6º, § 4º da CF).

No próximo capítulo haverá um estudo mais aprofundado sobre a função social da propriedade, juntamente com o estudo da usucapião.

3. USUCAPIÃO E FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE/PROPRIEDADE

Apesar de haver no direito brasileiro várias formas de usucapião, neste capítulo será estudado com maior profundidade a usucapião extraordinária, isso porque das ações ajuizadas de usucapião entre os anos de 2015 a 2019 a maior parte delas, isto é, 87 % são usucapião extraordinária. Também, será objeto de estudo a função social da propriedade e os mecanismos legais para sua implementação.

Como visto no capítulo anterior apesar, da função social da propriedade, estar prevista constitucionalmente no Brasil desde a Constituição Federal de 1964, pois apesar de constar no anteprojeto da Constituição Federal de 1934, no texto constitucional daquela constou apenas que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, entretanto sua observação – de fato, só acontece com a Constituição Federal de 1988.

Atualmente a usucapião está prevista constitucionalmente no artigo 183 da Constituição Federal e em legislação esparsa. Passou a figurar no direito brasileiro como forma de aquisição originária da propriedade no Código Civil de 1916 nos artigos 550 a 553. No atual Código Civil, a usucapião de bens imóveis está prevista nos artigos 1.238 a 1.244, passando a regularizar também usucapião de coisas móveis nos artigos 1.260 a 1.262. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em seu art. 10, trouxe a previsão da usucapião urbana para núcleos informais.

No direito brasileiro, existem várias formas de usucapião, todas elas têm em comum a prevalência da posse mansa e pacífica sobre a propriedade. Em obra especializada sobre o assunto Ozéias J. Santos (2017, p.37) elenca as seguintes formas de usucapião: usucapião constitucional urbana (art. 1.240 do Código Civil e art.183 da Constituição Federal), também conhecido como *pro moradia*; usucapião ordinária (art. 1.242 do Código Civil); usucapião ordinária com prazo reduzido (parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil), a denominada usucapião tabular; usucapião extraordinário (art. 1.238 do Código Civil); usucapião extraordinário com prazo reduzido (parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil); usucapião especial coletivo (art. 10 Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade); usucapião especial familiar ou conjugal (art. 1.240-A do Código Civil).usucapião especial coletiva rural (art. 1.239 do Código Civil e art. 183 da Constituição Federal), também conhecido como *pro labore*; a usucapião indígena prevista no Estatuto do Índio (Lei n. 6.011/73) cujo art. 33 dispõe: “O índio integrado ou não, que ocupa como próprio,

por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade.”

Em todas as formas de usucapião imobiliária previstas na legislação brasileira terá em comum o exercício posse mansa e pacífica por determinado período de tempo que será variável entre 02 (dois) a 15 (quinze) anos. Sendo que apenas nas formas previstas constitucionalmente há limitação do tamanho do imóvel, por exemplo a usucapião pró-moradia prevista no art. 183 da Constituição Federal, limita seu uso para imóveis de até 250 m², além disso o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, conforme dispõem a Carta Magna:

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

Ao limitar o tamanho do imóvel em 250 m² a Constituição Federal, também, limitou o uso desta forma de usucapião, em razão disso da análise dos processos de usucapião ajuizadas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 a 2019 se pode perceber que, salvo raras exceções, os loteamentos de Foz do Iguaçu, como já dito no capítulo anterior, são compostos de terrenos com mais de trezentos metros quadrados, tal fato restringe a possibilidade da propositura da usucapião constitucional urbana (art. 1.240 do Código Civil e art.183 da Constituição Federal), também conhecido como pró-moradia, vez que um dos seus requisitos é que a área que se pretenda usucapir tenha até duzentos e cinquenta metros quadrados.

O atual Código de Processo Civil que entrou em vigor no ano de 2016, trouxe a possibilidade do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião em seu art. 1.071 o qual acresceu na Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/73 o artigo 216-A, referida lei assim estabelece:

Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório de registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado por advogado.

A usucapião extrajudicial não é uma nova forma de usucapião, mas sim um procedimento pelo qual se busca reconhecer a propriedade do imóvel de forma administrativa, havendo de ser demonstrado todos os requisitos de uma das modalidades de usucapião já previstas em nossa legislação.

Sobre a usucapião extrajudicial, explica Couto (2020, p. 119):

A lei facultou ao usucapiente optar entre o procedimento judicial e o extrajudicial. O próprio dispositivo legal inicia ressaltando a possibilidade de ingressar diretamente com a ação judicial (“Sem prejuízo da via extrajudicial...”).

Vê-se que a usucapião extrajudicial é facultativa, não sendo pressuposto para entrar com usucapião judicial. Caso haja opção pelo requerimento de usucapião extrajudicial, havendo rejeição do pedido, não impede o ajuizamento de ação de usucapião (art. 216-A, § 9º da Lei 6.105/73).

Cabe observar que havendo impugnação justificada na usucapião extrajudicial, está será remetida ao judiciário, neste sentido prever o art. 616-A da Li 6.105/73:

Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum, porém, em caso de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei.

Como o foco do presente trabalho é a usucapião judicial, aqui trouxe os apontamentos acima da usucapião pela via extrajudicial apenas para demonstrar que também há possibilidade de se utilizar esse procedimento para se buscar o reconhecimento da propriedade.

Este capítulo abordará nos próximos tópicos previamente à usucapião e função social da propriedade, os aspectos jurídicos de propriedade e posse, vez que o estudo prévio desses é de fundamental importância para compreensão daquela.

3.1 Da propriedade imobiliária

A propriedade imobiliária, dos povos que codificaram a relação do homem com a propriedade da terra, conforme se verá neste capítulo é o modo de propriedade, que no decorrer da história mais sofreu transformações, tanto em sua forma de aquisição/manutenção/transformação como em sua função.

O Código Civil não traz um conceito para propriedade imobiliária ou mobiliária, porém enuncia quais são as prerrogativas que o proprietário tem sobre o objeto de seu domínio. Neste sentido, assim dispõe seu art. 1.228, caput: “o proprietário tem o direito de

usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Sobre o direito de propriedade, Crawford (2017, p. 12), esclarece:

Para Duguit, o direito de propriedade não é uma concepção da natureza e nem foi gerado por princípios eternos. Pelo contrário, a visão do autor foi integralmente positivista. Ou seja, qualquer sistema de direito, conforme sua visão foi uma decisão deliberada, uma escolha de pessoas que se juntaram por interesses mútuos. Em outras palavras, Duguit acreditava na sociabilidade humana como fator central em nossa formação social.

A propriedade privada é concepção social, portanto seu conceito, forma de aquisição e transmissão, são estipuladas pelas regras de direito para assegurar os interesses de uma sociedade em determinado tempo e lugar.

No Brasil, atualmente a titularidade do domínio da propriedade imobiliária se demonstra pelo registro imobiliário sobre tal assunto, ou seja, é considerado formalmente o proprietário de um imóvel a pessoal em nome do qual está registrado o respectivo imóvel no Registro de Imóveis, apoiando na jurisprudência (RT, 354/206) esclarece Gonçalves (2015, p. 495):

Tem a jurisprudência proclamado que, em se tratando de bem imóvel, o registro imobiliário é suficiente para demonstrar a titularidade do domínio, “sem necessidade de ser complementada essa prova com filiação dos títulos de domínio anteriores. Somente quando a títulos de domínio em favor de ambas as partes é que se aprecia a filiação anterior para se saber qual a transcrição deve prevalecer”.

Como visto o Código Civil traz os direitos que o proprietário pode exercer sobre o objeto de seu domínio, este último é demonstrado pelo registro imobiliário, pois o proprietário formal do bem é a pessoa em cujo nome ele estiver registrado no Registro de Imóveis, por mais que ela não esteja exercendo os direitos de uso, gozo e fruição.

O Código Civil em seu art. 1.225, inciso I, dispõe que a propriedade é um direito real.

Neste trabalho será adotada a teoria realista referente ao direito real, também chamada tradicional ou clássica, que na definição de Assis Neto, Jesus e Melo (2014, p. 1.217), para a citada teoria:

...o direito real encerra uma relação entre a pessoa e a coisa, enquanto o direito pessoal pressupõe relação jurídica entre pessoas. É na criação de poder ou disponibilidade direta sobre uma coisa que a doutrina irá diferenciar as categorias. Por isso, podemos dizer: o proprietário tem

direito real sobre o objeto do seu domínio, enquanto o credor tem direito pessoal de obrigar o devedor a cumprir sua obrigação.

Por sua vez Diniz (2007, p. 13) com base na teoria acima apontada, leciona que o direito real é uma relação direta que se estabelece, sem intermediários, entre o sujeito e a coisa “contendo, portanto, três elementos: o sujeito ativo, a coisa e a inflexão imediata entre do sujeito ativo sobre a coisa”.

Decorre do fato da propriedade ser um direito real que sua aquisição, quando admitido por lei essa possibilidade, poderá ser feita por usucapião diferentemente de um direito pessoal, que é resultante dos negócios jurídicos, dos atos ilícitos etc.

Os modos pelos quais se adquire uma propriedade está relacionada a eventual relação jurídica existente entre quem adquire e quem transfere a propriedade. Existindo essa relação se diz que a transferência é derivada (relação negocial ou sucessória), inexistindo será originária (inexiste relação negocial ou sucessória). Pode-se citar como exemplo da primeira o contrato de compra e venda, da segunda a ocupação e para a maioria da doutrina a usucapião. Todas as formas de aquisição da propriedade imobiliária estão previstas expressamente no Código Civil.

O referido Código traz como formas de aquisição da propriedade imobiliária a usucapião; aquisição pelo registro; a acessão, gênero do qual são espécies a formação de ilhas, a aluvião, a avulsão, o álveo abandonado, a construção e plantação.

A primeira forma de aquisição da propriedade imobiliária trazida pelo Código Civil é a usucapião, a qual Gonçalves (2015, p. 518) conceitua como:

Prescrição aquisitiva – Regulada no direito das coisas, é modo originário de aquisição da propriedade e de outros direitos reais suscetíveis de exercício continuado (entre eles, as servidões e o usufruto) pela posse prolongada no tempo, acompanhadas de certos requisitos exigidos pela lei.

Em razão da usucapião ser o objeto do presente estudo, neste momento será limitado a trazer o seu conceito, vez que as espécies que interessa a este trabalho e peculiaridades de cada uma delas serão tratadas mais à frente.

Para a aquisição da propriedade imobiliária no Brasil, entre vivos, não basta apenas o contrato entre as partes, sendo necessário o registro imobiliário, nesse sentido dispõe o art. 1.245, §§ 1º e 2º do Código Civil, que assim dispõe:

Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Observa-se que o contrato de compra e venda não é hábil para transferir a propriedade, ele apenas cria uma obrigação entre os contratantes em relação à propriedade imobiliária conforme previsão do art. 481 do Código Civil, o qual estatui que “pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro.”

Sobre a aquisição pelo registro, Couto (2020, p. 38), assim expõe:

“Em nosso ordenamento jurídico, defende-se que propriedade formal só é adquirida pela inscrição do título no Registro de Imóveis, a qual lhe confere publicidade e oponibilidade *erga omnes*. Apenas o registro possibilita a aquisição da propriedade e de outros direitos reais, mesmo diante de atos e fatos jurídicos que, aparentemente, modificam a titularidade da propriedade, sem necessidade de inscrição no Registro de Imóveis, tais como a sucessão *causa mortis* e a usucapião.

Podemos constatar no decorrer da pesquisa que alguns dos processos de usucapião analisados entre os anos de 2015 à 2019 na Comarca de Foz do Iguaçu o possuidor entrou na posse do imóvel após a compra do terreno realizado por um contrato particular de compra e venda, em razão da falta de formalidade definida na lei que determina que a aquisição da propriedade imobiliária se dá pelo inscrição do título no Registro de Imóveis, somando-se ao fato que o possuidor perdeu o contato com o proprietário registral, a única forma de regularizar propriedade de fato, seria a usucapião.

No entanto para imóveis de valor reduzido o próprio Código Civil, traz a exceção que que a compra e venda de um imóvel seja feita por escritura pública, pois em seu art. 108, dispõe que:

Não dispõem a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Considerando que dificilmente se achará um imóvel urbano com documentação regular pelo valor de 30 salários, mínimos temos que a regra é que a compra e venda de imóveis sejam feitas com escritura pública e posterior inscrição no Registro de imóveis.

No caso da sucessão *causa mortis*, o Código Civil adotou o princípio da *saisene* em seu art. 1.748 que assim prever “aberta a sucessão, a herança transmite-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários”.

Sobre o princípio de *saisine* Moi e Da Silva (2017, p. 179), esclarece:

O princípio da *saisine* é regra fundamental do Direito Sucessório, uma vez que determina, ainda que apenas juridicamente, a transmissão automática da herança aos herdeiros legítimos ou testamentários, no instante da abertura da sucessão, de acordo com o Artigo 1.784 do Código Civil. Caracteriza-se como uma resistência a eventuais abusos para aquisição da propriedade ou posse pela herança, ou seja, tenta impedir que o patrimônio deixado fique sem titular, enquanto aguarda a transferência definitiva dos bens aos sucessores, segundo a própria organização da sucessão legítima já anunciada.

A titularidade da posse e propriedade se transmite imediatamente com a morte, de modo que todos os herdeiros passam a ser simultaneamente compossuidores e coproprietários. Porém, para formalizar a propriedade individualizada a cada herdeiro é necessário, após o regular inventário, o registro do formal de partilha ou carta de adjudicação no Registro de Imóveis.

Entre as formas de aquisição da propriedade imóvel o Código Civil, traz também, a acessão que é gênero da qual são espécies a formação de ilhas, a aluvião, a avulsão, o álveo abandonado, a construção e plantação.

Embora haja previsão que há perda da propriedade pela alienação – negócio jurídico bilateral pelo qual o titular transfere a propriedade, por força do que dispõe o parágrafo único do art. 1.275 do Código Civil, a transferência do bem imóvel está subordinado ao registro do título transmissivo no Registro de Imóvel. Portanto, formalmente só ocorre a perda da propriedade com o registro.

A renúncia que nos dizeres de Gonçalves (2015, p. 582) “é ato unilateral pelo qual o titular abre mão de seus direitos a coisa de forma expressa”, em se tratando de bem imóvel para que tenha eficácia, em razão do que dispõe o parágrafo único do art. 1.275 do Código Civil, está subordinada ao registro do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

O abandono como forma de perda da propriedade está previsto no art. 1.276 e parágrafos do Código Civil, que assim dispõe:

O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se

refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

O perecimento é a perda o imóvel, seja por fatores relacionados a fenômenos da natureza ou decorrentes da ação humana, nele o bem deixa de existir, sobre o assunto Diniz (2007, p. 183), trazendo exemplos, instrui:

Não há direito sem objeto, com o perecimento deste extingue-se do direito (CC, art. 1.275, IV). Esse perecimento pode decorrer de ato involuntário, se resultante de acontecimentos naturais como: terremoto, raio, incêndio etc., ou de ato voluntário do titular do domínio, como no caso de destruição.

A desapropriação é forma de perda da propriedade regulamentado pelo Direito Administrativo, no qual se perde a propriedade por interesse social ou utilidade pública, mediante previa e justa indenização, sobre tal instituto Ely Lopes Meirelles, (2007, p. 559/600), assim expõe:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).

A desapropriação, em razão do não cumprimento da função social da propriedade urbana, vem prevista no art. 182, § 4º, inciso III da Constituição Federal, que foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, especificamente pelo seu art. 8º com a seguinte previsão:

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Essa espécie de desapropriação é prevista como um instrumento de política urbana, aplicada em decorrência do descumprimento da função social da propriedade urbana, por isso é tratada na doutrina como *desapropriação-sanção* ou desapropriação urbana *sancionatória*.

Vimos neste tópico as formas de aquisição da propriedade e que entre elas está a usucapião – uma forma de aquisição originária, também foi visto que é o Código Civil que

vem a regular o direito de propriedade e que este está em simetria com a Constituição Federal no que diz respeito ao uso da propriedade e sua sujeição à função social, no próximo tópico será tratado sobre a posse a qual poderá ser exercida pelo proprietário ou por um terceiro, também será visto sobre a função social da posse.

3.2 Da posse e sua função social

Neste tópico não se esgotará o estudo da posse, vez que o objeto do presente estudo é a usucapião, em razão disso nesta ocasião será tratado das disposições sobre a posse que se entende mais relevantes para compreensão da usucapião. Outrossim, será tratado aqui sobre a função social da posse, pois embora não haja previsão expressa na legislação brasileira sobre ela – conforme se verá, esse assunto já vem sendo tratado pela doutrina, inclusive já tem sua aplicação em ações possessórias.

Sobre a função social da posse podemos observar que nas ações de usucapião analisadas para a confecção do presente trabalho, a discussão processual gira em torno de aspectos objetos como: o tempo que se está na posse, se está foi exercida de forma mansa e pacífica, tanto é assim que nos processos de usucapião propostos na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 e 2019 raramente os advogados dedicam em suas petições um capítulo sobre a função social da propriedade e nos processos julgados nas sentenças é escassa a referência sobre ela.

O Código Civil não traz a definição de posse, porém define o possuidor em seu art. 1.196 como sendo aquele que "tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". O mesmo código traz em seu artigo 1.228 que "o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha". Por sua vez o art. 1.197 do Código Civil, assim dispõe, que: "a posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto". Discorrendo sobre os artigos acima Tartuce (2021, p. 1489), assim interpreta:

Percebe-se que pelo conceito objetivo adotado pelo comando legal e pelo art.1.197 do CC, a posse pode ser desdobrada em direta e indireta. Em suma, não há necessariamente domínio material na posse, podendo essa decorrer de mero exercício de direito. Como primeira ilustração, no caso de contrato de locação, as duas partes envolvidas são possuidoras. O

locatário é possuidor direto, tendo a coisa consigo; o locador proprietário é possuidor indireto, pelos direitos que decorrem do domínio.

Ainda sobre a posse direta e indireta, Farias et al. (2013, p.880), trazem importante esclarecimento no pertinente a usucapião, pois como pontuado pelos referidos autores, quando a posse se desdobra em direta e indireta, não há possibilidade de usucapião, veja:

Por oportuno, lembre-se que o possuidor direto não tem a possibilidade de usucapir a coisa, ao passo que, apesar de ter posse mansa e pacífica, carece de *animus domini*. A posse em comento é autorizada pelo proprietário. Igualmente não tem possibilidade de usucapir o bem o possuidor indireto; visto ser o proprietário. Vide, por exemplo, o caso da alienação do proprietário (banco), não havendo, em tese, possibilidade de adquirir a propriedade da coisa através da usucapião. Além disso, o banco, por ser proprietário – ainda que de forma resolúvel – não tem a pretensão de usucapir o bem.

Vimos, então, que quando a posse se desdobra em direta e indireta não há possibilidade de haver usucapião, isso porque o possuidor direito apesar de ter a coisa consigo – mesmo que por um longo período de tempo, a tem em decorrência de um contrato ou permissão do proprietário. Será visto no terceiro capítulo quando se estudará as ações de usucapião propostas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 a 2019 que uma das matérias de defesa recorrente é a alegação que o possuidor direto tem a posse em razão de um contrato de locação, de comodato³ ou de um contrato de parcelamento do imóvel, não integralmente pago. Tais fatos são hábeis para afastar a usucapião porque o possuidor direto não detém a posse com ânimo de dono, a exercendo com anuência do proprietário, que mantém a posse indireta.

Percebe-se que das faculdades inerentes a posse a única que o possuir não pode exercer é o dispor da coisa, vez que ele não poderá vender a coisa em si. Porém a depender da posse que exerce sobre o bem poderá cedê-la.

No exercício da posse o indivíduo se comporta com poderes de fato sobre a coisa. Sobre a posse Gonçalves (2015, p. 349), assim ensina:

Para Ihering, cuja teoria o nosso direito positivo acolheu, posse é conduta de dono. Sempre que haja o exercício dos poderes de fato, inerentes à propriedade, existe a posse, a não ser que alguma norma diga que esse exercício configura detenção, e não posse.

³ Comodato, de acordo o art. 579 do Código Civil, é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, isto é, o empréstimo de bens que não podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade.

Pela teoria objetiva da posse – adotada pelo Código Civil, que teve seu principal representante Rudolf von Ihering, basta que a pessoa tenha a sua disposição o *corpus*, isto é atitude externa do possuidor em relação a coisa, agindo em relação a ela com o intuito de explorá-la economicamente, não há necessidade da intenção de ser dono. Por sua vez a teoria subjetiva que tece como principal expoente Friedrich Carl von Saviny entende como posse o poder direto que a pessoa tem sobre a coisa com a intenção de tê-lo para si, constituindo-se de dois elementos o *corpus* e o *animus domini*, sendo o primeiro o elemento objetivo da posse que é o poder físico ou de disponibilidade da coisa e o segundo a intenção de ter a coisa para si, se ser proprietário. Esse elemento da posse – *animus domini*, só terá relevância quando se tratar da posse que leva à usucapião (TARTUCE, 2015, p. 1488/1489).

O Código Civil, em seu art. 1.208, dispõe que “não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.”

Como se observa o Código Civil trata detalhadamente sobre a posse, sua forma de aquisição e a procura distinguir de institutos similares. Na posse há um vínculo direto do indivíduo sobre a coisa, este indivíduo pode ser o proprietário ou meramente possuidor. O Art. 1.198 do Código Civil, traz a figura do detentor que é diferente de possuidor, assim dispondo:

Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.

Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e a outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário.

Como se percebe o detentor tem a coisa não em nome próprio, mas em nome de outrem, ele apenas conserva a posse em razão de uma situação de dependência econômica ou vínculo de subordinação. É importante distinguir detenção de posse, pois a primeira nunca servirá como elemento para a usucapião. O detentor, também é denominado pela doutrina como fâmulo da posse, neste sentido Diniz (2007, p.41), assim expõe:

O “fâmulo da posse” é aquele que, em virtude de sua situação de dependência econômica ou de um vínculo de subordinação em relação a uma outra pessoa (possuidor direto ou indireto), exerce sobre o bem, não uma posse própria, mas a posse desta última e em nome desta, em obediência a uma ordem ou instrução. [...] tem apenas posse natural, que

se baseia na mera detenção, não lhe assistindo o direito de invocar a proteção possessória, uma vez que, neste caso, afastado está o elemento econômico da posse. DINIZ (2007, p. 41).

Por sua vez Gonçalves (2015, p. 348) com base na teoria sociológica da posse de Saleilles, sobre a diferença entre posse e detenção, explica:

O critério para distinguir a posse da detenção não é o da intervenção direta do legislador para dizer em que casos não há posse, como entende Ihering, mas, sim, o de observação dos fatos sociais: há posse onde há relação de fato suficiente para estabelecer a independência econômica do possuidor.

Pelo critério acima referido podemos compreender que a diferença entre posse e detenção é a independência econômica do possuidor, ou seja, o possuidor detém a coisa sem haver qualquer vínculo de subordinação com o proprietário, isto é, exerce a posse em nome próprio. A distinção entre posse e detenção no estudo da usucapião tem relevância ao passo que somente a primeira poderá levar a aquisição do imóvel, a segunda não.

Cabe observar que a posse poderá ser exercida por mais de uma pessoa ao mesmo tempo, em razão disso o art. 1.199 do Código Civil, disciplina a composses nos seguintes termos “se duas ou mais pessoas possuírem coisa indivisa, poderá cada uma exercer sobre ela atos possessórios, contanto que não excluam os dos outros compossuidores. ”

O Código Civil em seu art. 1.200 o qual assim dispõe “ é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. ” Sobre o assunto Diniz (2010, p.822) assim discorre:

Posse justa. A posse será justa se não for: a) violenta, ou seja, adquirida pela força física ou com violência moral; b) clandestina, ou melhor, estabelecida às ocultas daquele que tem interesse em conhece-la; c) precária, isto é, originária do abuso de confiança por parte de quem recebe a coisa, a título provisório, com o dever de restituí-la.

O Código Civil traz o conceito de posse justa por exclusão, isto é, não sendo ela violenta, clandestina ou precária, será tida como justa. Sobre o assunto, Fiuza (2006, p. 869) acrescenta:

"...precária é a posse daquele que, tendo recebido a coisa das mãos do proprietário por título que o obriga a restituí-la, recusa-se injustamente a fazer a restituição e passa a possuir em seu próprio nome. Precária é, assim, a posse do locatário que, condenado ao despejo, não restitui a coisa no tempo fixado. A posse precária jamais deixará de sê-lo, não se admitindo, por conseguinte, se invoque proteção possessória depois de ano e dia".

Aqui cabe destacar que de acordo o art. 1.203 do Código Civil dispõe que “salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida”.

As características da posse e de sua aquisição poderão repercutir na usucapião, veja que são requisitos para a usucapião ordinária, conforme o art. 1.242 que a posse seja contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé.

Sobre a posse de boa-fé o Código Civil em seus artigos 1.201 e 1.202, assim dispõe:

Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção. Art. 1.202. A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente.

Não se exige posse de boa-fé para a aquisição extraordinária conforme previsão expressa do artigo 1.238 do Código Civil, assim dispõe:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Para a aquisição da posse não há necessidade de formalidades legais, essa poderá ser adquirida por uma situação de fato, conforme previsão do art. 1.204 do Código Civil, que assim prever: “adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.” Também, podendo ser adquirida: “pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante” ou “por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação”, conforme disposições do art. 1.205, incisos I e II do Código Civil.

Sobre a transmissão da posse, o Código Civil dispõe em seu art. 1.206 que “a posse se transmite aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres”. Sendo que “o sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir a sua posse à do antecessor, para os efeitos legais.” Sobre essa forma de transmissão Farias et al. (2013, 890) esclarecem:

“Sucessor universal não se confunde com sucessão *causa mortis*, assim como sucessão intervivos não se iguala a sucessor singular. Aqui o código tem em vista o alcance da transferência, como ocorre com o

casado em comunhão universal (uma das poucas sucessões intervivos de alcance universal) e de outro o legado (que apesar de ser *causa mortis*, é a título singular).

Dispõe o Código Civil no seu art. 1.208, que “não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.” No artigo 1.209 que “a posse do imóvel faz presumir, até prova contrária, a das coisas móveis que nele estiverem.”

Melo e Porto (2021, p. 26) em texto alinhado ao que dispõe a Constituição Federal veem na posse destacada da propriedade como uma situação jurídica que pode levar a alcançar a dignidade da pessoa humana e direito constitucional à moradia, assim expondo:

Embora seja forçoso reconhecer que o Código Civil Brasileiro adotou a teoria objetiva de Ihering definindo o instituto como a exteriorização da propriedade, é inegável que posse e propriedade são institutos absolutamente distintos, conforme pode ser visto até mesmo nos instrumentos de tutela possessória, cujo art. 1.210, § 1º, do Código Civil, prevê que a alegação de propriedade ou de outro direito real sobre a coisa não impede a proteção possessória. A referida constatação já bastaria para demonstrar que a posse não pode ser vista apenas como uma mera visualização do domínio, ou seja, tem a posse uma valoração econômica e social própria. A posse deve ser respeitada pelos operadores do direito como uma situação jurídica eficaz a permitir o acesso à utilização dos bens de raiz, fato visceralmente ligado à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e ao direito constitucionalmente assegurado à moradia (art. 6º da CF).

Parte da doutrina, segundo Farias et al. (2013, p.877) critica o dispositivo do Código Civil que se refere a posse, em razão de tal dispositivo não o condicioná-lo o seu exercício a função social.

Critica-se o dispositivo por não haver referência expressa à necessidade de obediência à função social, fundamento e conteúdo tanto da posse como da propriedade no atual Código Civil. Entrementes, em uma leitura sistemática do artigo – mormente quando se percebe a diminuição dos prazos de usucapião quando presente a sociabilidade, a exemplo dos artigos 1.238 e 1.242 do CC; bem como a tutela constitucional à moradia, no art. 6º da CF/88 – exige-se a função social para a configuração da posse.

Por sua vez o Enunciado 492 da V Jornada do CJF⁴, assim aponta: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos

⁴ <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/561>, acessado em 15 de março de 2022.

bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela.”

Para Tartuce (2021, p. 1490) o Código Civil, perdeu a oportunidade de trazer em relação a posse uma teoria mais avançada sobre a posse, teoria essa que tratasse expressamente de sua função social, embasa seu argumento em projeto de lei que pretendia mudar a redação do art. 1.196 do Código Civil, veja:

“...como, tema de grande relevo cumpre destacar que o CC/2002 perdeu a oportunidade de trazer expressamente uma teoria mais avançada quanto à posse, aquela que considera a sua função social, tese que tem como expoentes Raymond Saleilles, Silvio Perozzi e Antonio Hernandez Gil. De lege ferenda, a adoção da função social da posse consta expressamente do Projeto699/2011, o antigo Projeto Ricardo Fiuza, pelo qual o art. 1.196 passaria a ter a seguinte redação: “Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem poder fático de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse”.

Apesar de não haver previsão expressa na legislação brasileira sobre a função social da posse, há julgados que fundamentam suas decisões na teoria socioeconômica da posse, a qual traz entre seus elementos a função social, nesse sentido:

Diferentemente das teorias subjetiva e objetiva da posse, as teorias socioeconômicas têm a virtude de analisar a posse de maneira autônoma face à propriedade, destacando, a propósito, situações em que a posse pretere a propriedade. A posse tem autonomia suficiente em relação aos direitos reais, inclusive para suplantar o direito de propriedade, notadamente quando se constata o efetivo cumprimento da função social. Além dos referidos requisitos legais, entende a doutrina e a jurisprudência que devem ser analisadas as implicações concretas que a concessão da ordem de reintegração de posse poderá causar, levando em conta a função social da posse e da propriedade, bem como o direito à moradia. (TJPR - 18ª C.Cível - 0031344-46.2021.8.16.0000 - Curitiba - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU LUIZ HENRIQUE MIRANDA - J. 24.11.2021)

Inegável que deve ser atribuído à posse também uma função social, mormente que a Constituição Federal reconheceu a função social da propriedade. Neste sentido há de se considerar que o Código Civil não adota a tese de Ihering pura e simplesmente, mas sim a tese da posse-social, sustentada por Perozzi, Saleilles e Hernandez Gil, desse modo pode ser afirmado que o debate entre Ihering e Savigny encontra-se superado. (TARTUCE, 2021, p. 1.495).

Vimos neste tópico que o Código Civil, tratou da posse de maneira bem detalhada, trazendo sua forma de aquisição, distinção entre institutos similares. Entretanto, foi visto que apesar desse tratamento detalhado sobre a posse o Código Civil recebe críticas da doutrina por não ter trazido para o seu texto as teorias mais avançadas sobre a posse, isso porque não houve o tratamento expresso de teorias sobre a função social da posse. Porém, apesar dessa omissão do Código, vimos que os tribunais têm, às vezes, fundamentado suas decisões em função social da posse. No próximo tópico será visto a função social da propriedade urbana, essa sim prevista textualmente na Constituição Federal e legislação infraconstitucional.

3.3. Da função social da propriedade urbana

Passaremos a ver a partir deste momento sobre a função social da propriedade territorial urbana, onde poderemos observar que sua previsão constitucional não é uma novidade da Constituição Federal de 1988, porém poderemos perceber que com esta constituição houve uma mudança em todo o ordenamento jurídico brasileiro sobre exercício do direito de propriedade.

Veja que o direito de propriedade não pode ser utilizado apenas para satisfazer os interesses individuais do proprietário, mas sim para satisfazer os interesses deste, sem prejudicar os interesses dos demais membros da sociedade.

Conforme leciona Crawford (p.2017, p.13), ancorado nas lições de Leon Dugit, o direito de propriedade tem limites internos, esses limites são as obrigações de como usar a propriedade, neste sentido:

Para Dugit, exatamente porque somos seres sociais e nos integramos para formar sociedades, a propriedade existe para beneficiar não somente o próprio proprietário mas também a todos na mesma comunidade. Ademais, a função social se compõe de limites internos. De acordo com essa perspectiva, a propriedade é reconhecida como uma construção artificial. Conforme esse conceito positivista, os limites internos consistem em obrigações de utilizar a propriedade. De maneira sucinta, a tradição brasileira de propriedade estabelece que esta deve ser produtiva economicamente. Isso não é uma posição controversa.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 a propriedade perdeu seu caráter eminentemente econômico e individualista e passou a estar condicionada ao cumprimento de sua função social. A referida constituição não foi a primeira a tratar do

tema no Brasil, porém foi a que trouxe a função social da propriedade – como cláusula pétrea - no rol dos direitos e garantias fundamentais. Alinhado à Constituição Federal o Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, traçou as diretrizes da política urbana e definiu a condição em que a propriedade territorial urbana cumpre sua função social, outrossim a Emenda Constitucional nº 26/2000 inseriu entre os direitos sociais o direito à moradia.

A Constituição Federal de 1988 não definiu o que seria a função social da propriedade territorial urbana, deixou tal incumbência para o Estatuto da Cidade, sobre o assunto Fernandes (2021, p.22), assim argumenta:

Quando a Constituição Federal de 1988 disse que cabe ao Plano Diretor Municipal determinar o que é a função social da propriedade – o que, por sua vez, é o que permite reconhecer o direito de propriedade – a Constituição colocou o urbanismo no coração do processo sociopolítico do País. É a qualidade desse processo político que vai dizer quando e como se dá a função social. Muita gente fala que a lei “pega” ou “não pega”, e que o Estatuto da Cidade não teria pegado. Eu diria o seguinte: Eu diria o seguinte: a lei “pega” quando ela tem “pega” no processo sociopolítico. Más leis podem dificultar avanços sociais, mas boas leis por si só não mudam realidades. Criar esses novos processos e estruturas de governança da terra urbana é o enorme desafio colocado para todos nós, urbanistas, juristas, gestores urbanos e cidadãos do Brasil, nesse contexto tão dramático em que o país se encontra tomado pela combinação trágica das crises sanitária, social, urbana, habitacional, energética e ambiental.

A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios também tiveram que adequar a legislação dos Planos Diretores para que esses em consonância com o que previa a Constituição Federal, passassem a tratar na legislação local sobre a função social da propriedade urbana. Pois, como cabe aos municípios legislarem sobre assunto de interesse local (art. 30, inciso I da CF), acabam ficando estes os verdadeiros responsáveis por efetivar o comando constitucional sobre a função social da propriedade urbana e como se verá mais à frente no Município de Foz do Iguaçu, há previsão tanto da função social da propriedade urbana como da função social da cidade.

No pertinente a previsão constitucional da função social da propriedade urbana de acordo com Neves, Santos, Sepúlveda (2017, p. 67) a Constituição Federal de 1967 e sua emenda constitucional de 1969 é que terá pela primeira vez no texto constitucional o princípio da função social da propriedade, buscando-se harmonizar os interesses do proprietário e da sociedade, procurando dissociar de propriedade o seu caráter absoluto, embora a Constituição de 1934 já enunciasse em seu art. 17 que: “é garantido o direito de propriedade, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma da

lei”, ressaltando a necessidade de se limitar tal direito, diminuindo seus abusos, perpetuados na história do Brasil, o mesmo não fez a Carta Magna de 1937, que foi omissa quanto a função social da propriedade.

A Constituição de 1946 restaura a função social da propriedade, trazendo em seu art. 147 dispondo que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Observa-se que antes da Constituição Federal de 1988 já havia previsão da função social da propriedade no ordenamento brasileiro, tanto é assim que o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) em seu artigo 2º já dispunha: “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei⁵.” Como visto não é a Constituição Federal de 1988 que condiciona a propriedade à sua função social, mas é esta Constituição que promove a mudança do caráter privado e absoluto para um caráter mais público. Neste sentido, Neves, Santos, Sepúlveda (2017, p. 67):

No entanto, será, na Constituição de 1988, que realmente acontecerá a mudança do caráter privado e absoluto da propriedade para um caráter mais público, visando ao interesse coletivo. Esta mudança realizar-se-á porque o princípio da função social da propriedade, devemos associar tal conceito ao exercício de sua função social. E a propriedade, para cumprir a sua função social, deve respeitar a dignidade da pessoa humana e contribuir para o desenvolvimento nacional a partir desse novo paradigma.

Conforme já visto anteriormente é a partir da Constituição Federal de 1988 que se sistematiza a legislação brasileira para buscar o cumprimento da função social da propriedade, vez que esta além de ser tratada na Constituição Federal, é tratada também no Código Civil e postas as diretrizes para sua persecução no Estatuto da Cidade, havendo inclusive na Constituição Federal previsão de IPTU progressivo como sanção para o proprietário que não dá destinação ao seu imóvel em consonância com sua função social.

A Constituição Federal garantiu em seu art. 5º, inciso XXII (BRASIL, 1988) o direito à propriedade, por sua vez o Código Civil dispõe em seu art. 1.228, que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa”, trazendo em seu parágrafo primeiro que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais”.

⁵ Art. 2º (...) § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: **a)** favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; **b)** mantém níveis satisfatórios de produtividade; **c)** assegura a conservação dos recursos naturais; **d)** observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Referidas disposições da lei civilista estão em consonância com a previsão constitucional do princípio da função social da propriedade previsto no art. 5º, XXIII da Carta Magna, sobre o qual Cunha Jr (2014, p.563), esclarece:

É, sem dúvida, um importante direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade, na medida em que a propriedade deverá atender a sua função social (art. 5º, XXIII). Por isso mesmo, não é absurdo afirmar-se que a Constituição só garante o direito à propriedade se esta atender a sua função social. Se assim o é, o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada, se esta, evidentemente, estiver sendo utilizada contra o bem comum da coletividade. Assim o caráter absoluto do direito de propriedade foi relativizado em face da exigência do cumprimento de sua função social.

Conforme o acima mencionado a garantia constitucional do direito à propriedade, encontra limite na própria Constituição Federal que é o atendimento de sua função social. Por sua vez Assis Neto, Jesus e Melo (2014, p. 1.300), contrapondo o direito de propriedade ao princípio da função social da propriedade, assim argumentam:

O princípio da função social da propriedade é fator de limitação desse direito. Isso se dá ao passo em que, na evolução histórica do seu conceito, a propriedade saiu de plena, exclusiva e ilimitada para a situação de submissão ao **interesse público e social**. [...]. Pode-se **conceituar**, portanto, a função social da propriedade como o conjunto de requisitos mínimos estabelecidos pelo legislador para que se considere que o exercício do domínio ao interesse coletivo, sob pena de adoção das medidas sancionatórias previstas no ordenamento. (grifos no original)

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, estabelece que o imóvel urbano cumpre sua função social quando atende as exigências do Plano Diretor Municipal, referida lei em seu artigo 39 assim dispõe:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quando à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Para se aferir se uma propriedade imobiliária urbana está cumprindo sua função social, deve-se utilizar como parâmetro o que dispõe o art. 2º do Estatuto da Cidade, vez que referido artigo, traz as diretrizes que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim dispondo:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

As diretrizes estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade dizem respeito entre outras ao direito à terra urbana, à moradia, a ordenação e controle do uso do solo. Para Diniz (2007, p. 107) “o princípio da função social da propriedade está atrelado, portanto, ao exercício e não ao direito de propriedade.” Portanto, a função social da propriedade urbana é alcançada quando o imóvel urbano é utilizado de acordo com as exigências do plano diretor municipal, contemplando não só o caráter econômico da propriedade, mas social, ambiental etc.

Segundo Frota⁶ (2015, p. 47 apud ACYPRESTE, 2017, p.66) os Planos Diretores dos Municípios não têm autonomia absoluta para determinarem a função social da propriedade, nesse sentido:

Em relação à propriedade urbana, há dependência do que vem determinado nos Planos Diretores dos Municípios. Entretanto, Henrique Frota defende que as leis municipais não apresentam autonomia absoluta quando da determinação da função social. Há uma série de elementos a serem considerados em consonância com as diretrizes da política urbana, em especial o atendimento às demandas por moradia urbana digna, proteção ao meio ambiente, combate à especulação imobiliária e o adequado desenvolvimento do espaço urbano.

De fato, os planos diretores para, no âmbito, da legislação local definirem o que vem a ser a função social da propriedade considerando seus interesses locais, estão adstritos as diretrizes estabelecidas pela Estatuto da Cidade em seu artigo segundo, qual sejam: garantia do direito de cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação e planejamento.

⁶ FROTA, H.B. **A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos.** Revista FIDES, v.6, n.1, p. 37-52, 19/05/2015.

No caso de Foz do Iguaçu a Lei Complementar Municipal nº 271/2017 institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável - PDDIS/FOZ, que define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de planejamento no Município de Foz do Iguaçu, nele traz além da função social da propriedade a função social da cidade.

Referida lei em seu artigo 4º dispõe o seguinte:

A função social da cidade compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia digna, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à infraestrutura urbana e aos demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Observa-se que o Plano Diretor do Município de Foz do Iguaçu, antes de tratar da função social da propriedade traz a previsão da função social da cidade a qual compreende uma série de direitos relativos – entres outros – à propriedade urbana (terra), moradia digna, saneamento, infraestrutura etc.

Sobre a função social da cidade, usando o termo no plural Garcias e Bernardi (2008, p. 14), assim expressam:

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade o Poder Público existe para garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruídos bens gerados pela civilização.

Mais à frente em seu artigo 5º o Plano Diretor elenca as ações pelas quais será garantida pelo Poder Público a função social da cidade, assim prevendo:

Art. 5º (...) I - promoção da qualidade de vida e do ambiente natural e socioambiental; II - utilização de instrumentos de redistribuição da renda e da terra; III - controle público sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade; IV - priorização na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontrem em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidos; V - integração das políticas públicas de desenvolvimento municipal, regional e até mesmo internacional na região da tríplice fronteira; VI - integração das políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural; VII - cooperação, diversificação e atratividade, visando o enriquecimento cultural da cidade; VIII - gestão democrática participativa, integrada, compartilhada e descentralizada, com estímulo à participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão do desenvolvimento territorial; IX - integração de ações públicas e privadas; X - universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, à coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às

políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; XI - prevalência do interesse coletivo sobre o individual; e XII - fortalecimento do setor público, valorizando as funções de planejamento, articulação e controle, inclusive mediante o aperfeiçoamento administrativo.

Observa-se que o artigo 39 do Estatuto da Cidade, visto anteriormente, estabelece que a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, pelo artigo 5º da legislação local acima transcrita no município de Foz do Iguaçu a função social da propriedade, busca entre outros a promoção da qualidade de vida e do ambiente natural e socioambiental.

Sobre a função social da propriedade o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável de Foz do Iguaçu dispõe em seu artigo 7º que “a função social da propriedade será cumprida quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submeterem aos interesses coletivos”. Já em seu artigo 8º traz a previsão que:

A propriedade urbana cumprirá sua função social quando conjuntamente atender: I - às determinações constantes no Plano Diretor - PDDIS/FOZ e legislações correlatas; II - aos objetivos e estratégias de desenvolvimento definidos no Plano Diretor - PDDIS/FOZ; III - à preservação, à proteção e à recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, compatíveis com a segurança e saúde de seus usuários e das propriedades vizinhas; IV - aos parâmetros urbanísticos definidos pelo ordenamento territorial determinado neste Plano e na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, garantindo que a intensidade de uso seja adequada à disponibilidade da infraestrutura urbana, de equipamentos e serviços públicos.

Veja que em Foz do Iguaçu apesar de haver previsão expressa no Plano Diretor do Município a função social da cidade, na prática não vemos mecanismos para que a cidade de Foz do Iguaçu desenvolva sua função social, isso porque o Município é carente de políticas públicas que busquem o acesso a moradia das pessoas de baixa renda, outrossim, também, é falho de políticas públicas que busque a regularização fundiária urbana, pois foi visto na presente pesquisa que apesar na maioria das ações de usucapião do período da pesquisa serem os autores pessoas de baixa-renda todas elas estavam representadas por advogados particulares.

Sobre a função social da cidade, usando o termo no plural Garcias e Bernardi (2008, p. 11), assim expressam:

A função social da habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. E também quando ele atua no sentido de minimizar

os problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4o. V, f EC), destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas.

Como visto o comando da Constituição Federal de 1988, que determina que a propriedade deverá sua função social, está amparado pela legislação infraconstitucional, estando prevista no Código Civil, Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal, o qual será o instrumento legislativo que ancorado na legislação superior poderá fazer com que de fato o comando constitucional seja, efetivamente, cumprido.

Ainda a Constituição Federal de 1988, traz a previsão em seu art. 182, § 4º, inciso II que:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – (...)

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

A progressividade do IPTU prevista neste artigo é uma sanção para a propriedade que não esteja cumprindo sua função social e seria utilizado como uma forma de compelir ao proprietário a dar uma destinação à sua propriedade de acordo o plano diretor municipal, evitando assim que a propriedade fosse utilizada como objeto de especulação imobiliária. Tal previsão também está presente no art. 7º da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

A Lei Complementar Municipal nº 249/2015 (FOZ DO IGUAÇU, 2015) que institui os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências, em seu artigo 1º estabelece:

Art. 1º Ficam instituídos no Município de Foz do Iguaçu os instrumentos para que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado com área superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados) promova o seu adequado aproveitamento nos termos estabelecidos no § 4º, do art. 182, da Constituição Federal, nos arts. 5º a 8º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade -, nos arts. 7º, 8º e 25, da Lei Complementar nº 115, de 9 de outubro de 2006 – Plano Diretor Municipal.

O parágrafo único da referida lei, assim dispõe que “Consideram-se solo urbano subutilizado os imóveis com construção paralisada a mais de 24 (vinte e quatro) meses, condenado ou em ruínas, e os imóveis com utilização de até 20% (vinte por cento) da área total do terreno”.

São elencados como instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Foz do Iguaçu: notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo e desapropriação, cuja alíquota poderá chegar até 15% sobre o valor do imóvel.

Em seu art. 11 a referida lei traz a previsão que “Ficam excluídos desta Lei Complementar os terrenos da Itaipu Binacional e dos entes da Administração Direta e Indireta da União e do Estado”.

Observa-se que a lei que institui os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Foz do Iguaçu ao determinar em seu art. 1º que suas disposições só se aplicam a imóveis com áreas superior a 2.000m², ao contrário do que seria sua finalidade privilegia a função econômica dos imóveis urbanos em detrimento da função social, isso porque conforme visto nos processos de usucapião a média de tamanho dos imóveis urbanos de Foz do Iguaçu, são em torno de 300m².

Portanto, referida lei serve de incentivo para que os proprietários de imóveis urbanos superiores a 2.000m² façam com que suas propriedades não cumpram a função social e as tenham como mecanismos de especulação imobiliária.

Discorrendo sobre a terra que não cumpre sua função social, Barbosa (2014, p. 48), aponta que:

Aparentemente, o centro da questão parece permanecer intacto e não se conseguiu tocar em uma questão entendida como essencial para enfrentar o problema da segregação espacial nas cidades: **o problema da terra urbana, que não cumpre sua a função social.**

Considerando que o centro da questão –o problema da terra não está resolvido, indaga-se: como garantir que a terra urbana possa de fato cumprir sua função social e ser destinada para famílias de baixa renda? Estamos aqui nos referindo aos imóveis em áreas centrais consolidadas, e não fora da malha urbana das cidades, zona de expansão urbana no limite das áreas rurais. O problema central do acesso à terra em áreas centrais ou áreas bem localizadas está associado à oferta do emprego, serviços públicos e infraestrutura. Em geral, os projetos de habitação popular são exatamente construídos na zona de expansão urbana, fora da cidade, muitas vezes onde não há equipamentos, serviços, políticas públicas, dando ainda mais força para o capital especulativo da terra. O que se nota cada vez mais é a presença do capital imobiliário, especulativo, e das grandes incorporadoras imobiliárias se apropriando das áreas com maior

oferta de infraestrutura urbana, não raras vezes com o apoio direto ou indireto ou mesmo participação do poder público.(Grifos no original)

O fato é que a propriedade urbana tem uma função social que deve ser cumprida, não pode a propriedade urbana ser apenas um objeto de especulação imobiliária ou um objeto de acúmulo de riqueza.

Vimos que por vezes o proprietário não faz com que sua propriedade cumpra sua função social, dando oportunidade para que posseiros venham a fazer com que esta propriedade a cumpra, ensejando com isso o ajuizamento de ação de usucapião, para que tenha sua situação regularizada. Isso se relaciona com o que foi visto anteriormente, que no ordenamento jurídico brasileiro há várias espécies de usucapião, mas neste trabalho veremos com mais detalhes sobre a usucapião extraordinária, visto que foi a espécie que mais foi utilizada em Foz do Iguaçu no período a que essa pesquisa se propôs a estudar, então será esta espécie que veremos com maior detalhe no próximo tópico.

3.4 Da usucapião extraordinária

Da análise dos processos de usucapião ajuizados na Comarca de Foz do Iguaçu – entre os anos de 2015 a 2019, notou-se que 87% são de usucapião extraordinária, em razão disso essa é a forma de usucapião que será analisada com maior detalhe no decorrer deste tópico. Além, dela também será analisada a usucapião constitucional ou pró-moradia a qual está prevista no art. 183 da Constituição Federal, artigo 1.240 do Código Civil e art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), pois desta forma se poderá compreender o porquê a quase totalidade das ações ajuizadas no período estudado foram de usucapião extraordinária.

Sobre a usucapião Assis Neto, Jesus e Melo (2015, 1.314/1315) assim expõe:

Usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, na qual o possuidor de coisa alheia exerce a posse, de forma contínua e pacífica (sem oposição) por período de tempo suficiente, segundo a lei, para a adquirir a propriedade. [...]. Costuma-se denominar usucapião também, de prescrição aquisitiva. Prescrição porque implica na perda de um direito (propriedade) pelo não exercício, pelo decurso do tempo; aquisitiva porque leva à aquisição da propriedade pelo possuidor, em oposição à prescrição extintiva, que importa apenas na perda do direito. [...] Nossa legislação, no entanto (tanto a revogada – CC/1916 como a atual – CC/2002) não adota essa concepção. Inspirando-se no Código Civil alemão (BCB), o direito brasileiro enquadra a usucapião como forma de aquisição da propriedade e não como prescrição (apud FERREIRA, 2008, p. 137).

A usucapião é uma forma originária da propriedade, no direito brasileiro há mais de um modo de se adquirir a propriedade pela usucapião conforme vimos no início deste capítulo. Contudo neste tópico será visto apenas sobre a usucapião extraordinária, pois conforme já dito anteriormente a quase totalidades das ações de usucapião pesquisadas tratam de usucapião extraordinária.

A usucapião extraordinária está prevista no Código Civil em seu art. 1.238 e parágrafo único que assim preveem:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Conforme previsto no artigo acima transcrito a usucapião extraordinária tem como requisitos o tempo de 15 anos, posse contínua, não oposição do proprietário, havendo redução do prazo para 10 anos caso o possuidor tenha nele estabelecido sua moradia ou realizados obras de caráter produtivo. Sobre essa forma de usucapião, Gonçalves (2015, 520/521) assim informa:

Tal modalidade de prescrição tem com antecedentes históricos a *praescriptio longi temporis*, a *longissimi temporis* (que chegou a ser de 40 anos) e a prescrição *imemorial* (posse de cujo começo não houvesse memória entre os vivos). Correspondente à espécie de usucapião à espécie de usucapião mais comum e conhecida. Basta o ânimo de dono e a continuidade tranquila da posse por quinze anos. O usucapiente não necessita de justo título nem boa-fé, que nem sequer são presumidos: simplesmente não são requisitos exigidos. O título se existir será apenas reforço de prova, nada mais.

Há que se atentar para o fato que não é qualquer posse que é apta para a usucapião, a posse para essa finalidade terá que ser aquela em que o possuidor se comporte como proprietário do imóvel, exclui-se, portanto, a mera detenção ou posse em que o possuidor não se comporta como se dono fosse, neste sentido, Assis Neto, Jesus e Melo (2015, p. 1315) assim esclarece:

Importante notar que a posse apta a gerar usucapião é somente aquela exercida com *aninus domini*, ou seja, se o possuidor tem poder sobre a coisa em virtude de relação jurídica com o dono (nos casos de locação, comodato e depósito, por exemplo), ou em hipótese de mera detenção (ou

fâmulo da posse) a posse nunca poderá ser capaz de gerar usucapião, porque não é revestida de ânimo de ser dono.

Cabe lembrar, conforme já visto anteriormente, que a Constituição Federal em seus artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único dispõe que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. Para que incida a vedação constitucional, há necessidade de se demonstrar que o imóvel, de fato pertença a um ente público, neste sentido:

DIREITO CIVIL E PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. 2. Recurso Especial não provido. (REsp 964.223/RN, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe, 04/11/2011).

Pela decisão acima transcrita, observa-se que cabe ao Estado demonstrar que o imóvel seja público, não se podendo presumir pela ausência de registro imobiliário que ele o seja. Pela decisão acima fica claro que as terras devolutas, em regra podem ser objeto de usucapião, a exceção será vista no próximo tópico.

Neste capítulo podemos compreender que, embora, não seja requisito expresso para a usucapião extraordinária, nem para nenhuma forma de usucapião prevista no ordenamento jurídico brasileiro a função social da propriedade, percebeu-se que um imóvel quando vem a ser objeto de usucapião é porque seu proprietário registral não deu a ele uma função social. Veja no caso específico da usucapião extraordinária, para que ela aconteça é necessário que o imóvel estava sem destinação útil do proprietário registral por mais de quinze anos, considerando que o posseiro para usucapir o imóvel terá que demonstrar a posse mansa e pacífica neste período.

Situação mais evidente da função social da propriedade fica clara na usucapião extraordinária com redução de tempo, prevista no parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil pelo qual o prazo é reduzido para dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

A Constituição Federal traz uma única forma de usucapião urbana prevista em seu art. 183 e parágrafos, assim dispondo:

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

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Tal modalidade de usucapião é conhecida como usucapião constitucional ou pró-moradia, percebe-se que ela traz o requisito temporal menor que na usucapião extraordinária, a usucapião constitucional necessita de apenas 05 anos de posse ininterrupta e sem oposição, porém o imóvel objeto de usucapião terá que ter até 250 metros quadrados. O tamanho do imóvel, limita o uso desta modalidade de usucapião ao menos em Foz do Iguaçu, onde a maior parte dos loteamentos os terrenos são mais de 300 m².

No próximo capítulo serão analisadas as ações de usucapião propostas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 e 2019, onde em um primeiro momento se terá um panorama geral dessas demandas na Comarca, depois será analisado mais detalhadamente processos que tem como objeto imóveis situados em dois bairros da cidade: Bairro Itaipu “C” (Região Vila “C”) e Três Fronteiras (Região do Porto Meira).

4. AÇÕES DE USUCAPIÃO TERRITORIAL URBANA EM FOZ DO IGUAÇU ENTRE OS ANOS DE 2015 A 2019

Este capítulo será desenvolvido com dados coletados a partir da análise das ações de usucapião territorial urbana propostas na Comarca de Foz do Iguaçu entre os anos de 2015 a 2019, onde os dados aqui constantes atrelados aos dos capítulos anteriores se buscará responder à pergunta de pesquisa feita no início no trabalho, bem como desenvolver os objetivos propostos inicialmente.

O presente capítulo será estruturado em três tópicos o primeiro, considerando que Foz do Iguaçu está situada em uma faixa de fronteira será analisado quais as consequências nos processos de usucapião dessa sua posição geográfica. Depois serão analisados os fundamentos na prática de um processo de usucapião bem como dados processuais, passando posteriormente a partir de informações dos processos traçar um mapa da usucapião em Foz do Iguaçu, fechando o capítulo com análise de processos em dois bairros da cidade, justificando a escolha destes em razão de haver a concentração de um maior número de ações de usucapião e haver uma contraposição no propósito na aquisição dos imóveis, onde veremos ações que buscam fazer com que o imóvel cumpra sua função social e ações que buscam através da usucapião especulação imobiliária.

Antes de iniciarmos o desenvolvimento dos tópicos acima elencados, se faz necessário fazer – embora breve, uma retrospectiva dos problemas habitacionais de Foz do Iguaçu e os mecanismos que foram utilizados para sua solução.

O agravamento do problema habitacional de Foz do Iguaçu, tem como marco o começo da construção da Usina de Itaipu, na década de setenta do século passado, conforme destaca Catta (1994, p. 47), a partir de um jornal local – Nosso Tempo, no ano de 1981⁷, trazia como notícia o problema da falta de moradia provocado pela grande migração que houve com a construção da Itaipu:

"(...) A população de Foz aumentou de vinte mil para cento e dez mil em cinco anos originando sérios problemas de habitação. As pessoas foram chegando e se instalando em casas com aluguéis cem por cento mais caros que em Curitiba, por exemplo. Quem não tinha condições de alugar casas ou quartos foi morar em barraco na favela ou embaixo de uma árvore".

⁷ Nosso Tempo. Foz do Iguaçu, 18 a 25/02/81

Observa-se que o aumento repentino da população atraídos pela construção da Usina de Itaipu, alinhado à falta de moradias fez com que a cidade passasse a ter um déficit habitacional, até então desconhecido em sua história.

Certo é que foram construídos conjuntos habitacionais para aqueles que migraram para cidade vinculados a construção da barragem, porém nem todos que chegaram à Foz do Iguaçu na época conseguiram emprego diretamente na construção de Itaipu, ficando na cidade e trabalhando em outras áreas aumentando a demanda por moradias na cidade e a tensão social, Sotuyo (1998, p.18) sobre esse período informa:

A migração de mais de 100 mil pessoas causou um forte impacto na cidade, principalmente pelo aumento das demandas sociais em níveis não previstos pela administração Municipal e Estadual, o que aumentou a tensão social, fazendo com que as ruas da cidade incluíssem entre seus transeuntes, traficantes, prostitutas, marginais, desempregados e especuladores. A cidade cresceu numa velocidade incapaz de ser captada pelas pessoas locais que se viram contagiadas pelo sonho do avanço tecnológico voltado ao progresso social de forma coletiva. Mas a parte social e a parte humana são sempre relegadas a um segundo plano na organização do espaço.

O fato é que o Município de Foz do Iguaçu não estava preparado para um aumento repentino da população e essa grande migração teve impacto na expansão urbana, fazendo com que o preço dos terrenos do centro da cidade se elevasse e a população de poder aquisitivo mais baixo se deslocasse para a periferia da cidade onde os imóveis eram mais acessíveis, sobre a expansão urbana da cidade neste período, Sotuyo (1998, p.18/19) assim descreve:

Foz do Iguaçu desenvolveu-se principalmente no sentido norte-sul, mas forçando uma expansão para o leste onde se criaram muitos loteamentos para atender à população de baixa renda. No centro existiam grandes áreas vazias nas mãos de alguns poucos, o que elevou o preço da terra e forçou o deslocamento de quase 70% das pessoas para a periferia, onde os loteamentos eram muito mal planejados e mal aparelhados.

O aumento repentino da população associado com a expansão do comércio de fronteira e do turismo local no mesmo período favoreceu a especulação imobiliária, pois o aumento dos lucros dos comerciantes estrangeiros que tinham comércios em Ciudad Del Este e dos empresários ligados à exploração turística, permitiram que estes investissem na compra de imóveis no centro de Foz do Iguaçu, empurrando os trabalhadores que tinham um poder aquisitivo menor para as periferias (CATTA, 1994, p. 37).

A informação contida no parágrafo anterior reforça o que foi dito neste trabalho sobre ser apenas com Constituição Federal de 1988 que a propriedade imobiliária perdeu

seu caráter absoluto e passou a estar condicionada ao cumprimento de sua função social, vez que na época da construção da Usina de Itaipu estava em vigor a Constituição Federal de 1967 que trazia textualmente como princípio da ordem econômica a função social da propriedade, tal previsão não tinha nenhuma eficácia, vez que muitas propriedades do centro de Foz do Iguaçu, não cumpriam sua função social, serviam apenas como objeto de especulação imobiliário.

De acordo com Catta (1994, p.107) uma das heranças da Usina de Itaipu foi a crise habitacional e procura demonstrar tal fato a partir das informações veiculadas em um seminário patrocinado pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, no ano de 1981, intitulado "Seminário de Desenvolvimento Regional", em um subcapítulo de nome Itaipu "Eldorado", na qual se assinala os reflexos sociais decorrentes da construção da usina, neste sentido informa o referido autor:

Nos três primeiros anos da construção de Itaipu, a cidade recebeu um grande contingente de operários vindos à procura de empregos e atraídos pelo sonho do eldorado de Itaipu. Muitos voltaram e os que ficaram, impossibilitados de utilizar a estrutura habitacional existente, por ser pequena e cara, se fixaram principalmente ao longo do Rio Paraná, criando grandes aglomerações de favelas. Em 1978, através de uma pesquisa socioeconômica elaborada pelo Governo Municipal, somente em um núcleo favelado, denominado Monjolo, existiam na época, mais de 2.000 famílias.

A construção da Usina de Itaipu, de fato, atraiu um grande contingente de pessoas para Foz do Iguaçu, mas não podemos atribuir apenas a esse episódio o problema habitacional que gerou na cidade desde então, associado a ele se pode destacar a falta de políticas públicas voltadas à questão habitacional e medidas efetivas para que os imóveis urbanos cumprissem sua função social.

Buscando resolver o problema habitacional de Foz do Iguaçu, no ano de 1977 o então prefeito da cidade no intuito de reduzir o déficit habitacional gerado pelo fenômeno Itaipu, traçou um programa habitacional com a construção de conjuntos habitacionais em bairros populares para frear o aumento constante de moradias precárias no centro da cidade e para alocar os trabalhadores que viviam nas áreas centrais naqueles bairros. Acontece que o problema não foi resolvido e pouco tempo depois no início da década de 1980 devido a impossibilidade do pagamento das prestações das casas nos conjuntos habitacionais, muitos voltaram a viver em favelas ou pagar aluguel, frustrando assim o programa projetado pela Prefeitura local (CATTÁ, 1994, p. 107).

Novamente anos depois se buscou solucionar o problema habitacional de Foz do Iguaçu com a Lei Municipal 1.518/1990 que criou o Fundo de Desenvolvimento de Habitação, cuja finalidade era de acordo com o seu art. 1º “*prover recursos para a implantação do Programa Habitacional para população de baixa renda.*” A qual foi alterada pela Lei 1.636/1992 que em seu art. 2º traçou os objetivos do Fundo de Desenvolvimento Habitacional de Foz do Iguaçu, assim dispendo:

O Fundo de Desenvolvimento da Habitação terá por finalidade a apropriação de recursos destinados à viabilização do Programa Habitacional do Município, propiciando o suporte financeiro, gerencial e contábil no desenvolvimento e implantação de projetos habitacionais voltados à população de baixa renda.

No ano de 1993 a Lei Municipal 1.735/1993 criou a COHAFOZ – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE FOZ DO IGUAÇU, para administrar o Fundo de Habitação Desenvolvimento de habitação, vindo referida companhia ser extinta pelo art. 44 da Lei 2.184/1998.

Posteriormente no ano de 2001, buscando novamente resolver o problema habitacional de Foz do Iguaçu a Lei Municipal nº 2.389/2001 instituiu a Autarquia de Fundação de Foz do Iguaçu – FOZHABITA, cujo art. 2º da referida Lei, dispõe:

O FOZHABITA terá por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos à habitação popular e programas de desfavelamento e outros programas habitacionais voltados à população de baixa renda, observado o planejamento urbano municipal.

Veja que o FOZHABITA é um instrumento de promoção da função social da propriedade urbana em Foz do Iguaçu, destinada a elaboração de programas habitacionais à população de baixa renda.

Em razão do Município de Foz do Iguaçu está localizado na fronteira brasileira com Argentina e Paraguai veremos nos próximos tópicos quais as repercussões desse fato nas ações de usucapião.

4.1. Usucapião na faixa de fronteira

Foz do Iguaçu está localizada em uma faixa de fronteira, isso porque sua localização geográfica se enquadra no que dispõe a Constituição Federal no parágrafo 2º do artigo 20, que traz o conceito de faixa de fronteira nos seguintes termos: “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada

como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

O fato de um município brasileiro estar localizado em uma faixa de fronteira terá repercussão para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, isso porque referida faixa é tida pela Constituição Federal como fundamental para a defesa do território nacional, em razão disso além das regras do Código Civil para aquisição de imóveis, aplica-se as regras estabelecidas pela Lei Federal 6.634/1979, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, regula o seu artigo 20, § 2º, sendo que o Decreto 85.064/1980 regulamenta a referida lei. Quanto a aquisição de imóveis em faixa de fronteira a Lei 6.634/1979 em seu artigo 2º, incisos V e VI, assim dispõe:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: (...) V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; (...) VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

Por sua vez o art. o § 4º do artigo segundo da referida lei passou a vigorar por força da Lei 13.986/2020 com a seguinte redação:

§ 4º Excetuam-se do disposto nos incisos V e VI do caput deste artigo a hipótese de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de pessoa jurídica nacional ou estrangeira, ou de pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação de transação com pessoa jurídica nacional ou estrangeira por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de outra forma.

Da transcrição dos dispositivos legais acima podemos concluir que as restrições para aquisição de imóveis em faixa de fronteira por estrangeiros se limitam a imóveis que estão situados nas zonas rurais dos municípios, pois neste caso para os estrangeiros adquirirem imóveis rurais em faixa de fronteira é necessário prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Para a aquisição de imóveis urbanos por estrangeiros a Lei 6.634/1979 não impõe nenhuma restrição. Entretanto há de se atentar para o fato de que pelo Estatuto da Terra –

Lei 4.504/1964, o imóvel é classificado como rural, não em razão de sua localização geográfica, mas em razão de sua destinação, prevê o seu art. 4º, inciso I:

"Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Em simetria com o Estatuto da Terra a Instrução Normativa do INCRA 81/2015 em artigo 6º dispõe que: “ Imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou em perímetro urbano. ”

Podemos concluir que o critério utilizado pelo Estatuto da Terra e pelo INCRA para definir se um imóvel é urbano ou rural é a sua utilização, portanto poderá haver um imóvel situado no perímetro urbano de Foz do Iguaçu que poderá ser considerado imóvel rural, isso dependerá de sua destinação econômica. Tal fato por si só também, justificaria a manifestação do INCRA no processo de usucapião de área urbano. Também se podemos concluir que mesmo um imóvel estando localizado em uma área urbana de Foz do Iguaçu poderá haver restrição para a aquisição por estrangeiros.

Neste ponto é importante distinguir entre aquisição de uma propriedade de forma derivada e originária, assunto já abordado no Capítulo 2 deste trabalho e que aqui volta novamente a frisar a distinção, na primeira há a transmissão de uma pessoa para outra seja por um ato entre vivos ou causa mortis, por exemplo, no contrato de compra e venda de um imóvel seguindo as formalidades legais com o registro deste no Registro de Imóveis acontece a transmissão de forma derivada do imóvel de acordo o art. 1.245 do CC⁸. Na segunda não a vínculo contratual com o proprietário ou hereditário, a aquisição originária acontece com a apropriação direta do imóvel pelo sujeito, é o que acontece no caso da usucapião.

A restrição para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros prevista na Lei 6.634/1979 aplica-se à aquisição derivada, não se aplicando – portanto, quando se adquire o imóvel por usucapião, isso porque a usucapião é uma forma de aquisição originária da

⁸ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

propriedade, em razão disso não se aplica a regra prevista na legislação acima citada, neste sentido⁹:

Na Ap.Civ. 1-6/7 da Comarca de Atibaia, o CSMSP decidiu que era necessária a autorização do INCRA até para fins de registro de ação de usucapião proposta por estrangeiro, ou por brasileiro casado com estrangeiro. Contudo, essa orientação foi alterada no Proc CG 488/2011, e pelo Prov. 14/2002, nos quais foi decidido que a usucapião, em qualquer de suas modalidades, por ser modo originário de aquisição, não se aplicam as restrições previstas na Lei 5.709/71 e no Dec. 74.965/74.

Veja que apesar do julgado acima ser referente a imóvel situado no Estado de São Paulo, serve para ilustrar que a forma de aquisição da propriedade – se originária ou derivada, influenciará na aplicação de leis que restringem a aquisição de terrenos rurais por estrangeiros.

Apesar do Decreto nº 87.040/1982, que especifica as áreas indispensáveis à segurança nacional, insuscetíveis de usucapião especial, trazer em seu art. 3º que “A usucapião especial não ocorrerá na faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, designada como Faixa de Fronteira. ” A jurisprudência já se firmou no sentido de que terras particulares, mesmo em faixa de fronteira podem ser objeto usucapião especial. Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL - USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL RURAL - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ARTIGO 191 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Desde que preenchidos os requisitos do artigo 191 da Constituição Federal, quais sejam: não ser o Requerente proprietário de imóvel rural ou urbano; possuir a área rural usucapienda, não excedente a cinquenta hectares, por cinco anos ininterruptos, sem oposição; torná-la produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, impõe-se à declaração da usucapião especial. 2. Não existe óbice à propositura de ação de usucapião especial de terras situadas na chamada Faixa de Fronteira, desde que se tratem de terras particulares. (TJPR - 15ª Cível - AC - 239456-1 - Francisco Beltrão - Rel.: DESEMBARGADOR LUIS CESAR DE PAULA ESPINDOLA - J. 26.04.2006).

Caso a terra situada na faixa de fronteira seja terra devoluta, será então considerada imprescindível para a segurança nacional e, portanto, não poderá ser usucapida. Isso porque o art. 20, inciso II da Constituição Federal diz pertencerem à União “as terras

⁹<https://www.colegiorisc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/aquisicao-imovel-rural-porestrangeiro.pdf>, acessado em 11/03/2022.

devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”.

Terras devolutas são aquelas que dispõe a Lei 601/1850 que no parágrafo 1º de seu artigo 3º, assim as definiu:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal. § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

As terras devolutas são bens públicos dominicais e somente pertencerão à União quando *indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à proteção ambiental, definidas em lei (art. 20, inciso II da CF)*. Do contrário as terras devolutas pertencerão aos Estados-membros (art. 26, inciso IV da CF), salvo se tiverem sido repassadas aos Municípios.

Sobre terras devolutas Cunha Jr (2014, 701) esclarece:

...terras devolutas são terras públicas lato sensu, indeterminadas ou determináveis, sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado. Quando determinadas via ação discriminatória, passam a ser terras públicas *stricto sensu*. As terras devolutas pertencem, em regra, desde a Constituição de 1891 (art. 64), aos Estados-membros, executando-se aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, que são de propriedade da União.

O Decreto 85.064/1980 que regulamenta a Lei 6.634/1079 determina que para a alienação e a concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira o processo (administrativo) terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em razão de Foz do Iguaçu, está localizada em faixa de fronteira, mesmo nos processos de usucapião de imóveis urbanos o INCRA é intimado para que se manifeste se tem ou não interesse no processo. Em todos os processos analisados em nenhum o INCRA demonstrou interesse.

Apesar de Foz do Iguaçu está localizada na região da tríplice-fronteira Brasil/Paraguai/Argentina, esse fato em nenhum dos processos analisados influenciou na aquisição de imóveis urbanos por usucapião seja em relação à sua localização, seja em relação à nacionalidade daquele que pretende usucapir o imóvel.

Há de se atentar que a legislação brasileira veda que pessoa jurídica de direito público estrangeira adquira imóveis no Brasil, além das sedes de suas representações diplomáticas ou consulares. Assim dispõe o art. 11, § 2º e 3º do Decreto-Lei nº 4.657/1942:

§ 2º Os Governos estrangeiros, bem como as organizações de qualquer natureza, que eles tenham constituído, dirijam ou hajam investido de funções públicas, não poderão adquirir no Brasil bens imóveis ou suscetíveis de desapropriação. § 3º Os Governos estrangeiros podem adquirir a propriedade dos prédios necessários à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares.

Observa-se que para a aquisição de terras urbanas por estrangeiros aplica-se as disposições do Código Civil e no caso de aquisição de imóveis rurais por estrangeiro residente no país ou por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, deve-se obedecer o que dispõe a Lei 5.709/71, a qual impõe algumas restrições, mas essas aplicam-se apenas a imóveis rurais, porém como já visto anteriormente referidas restrições se aplicam tão somente à aquisição derivada, por se tratar a usucapião forma que aquisição originária, não se aplica a ela as disposições da Lei 5.709/71.

As circunstâncias dos imóveis objeto de usucapião estarem situados em uma faixa de fronteira, não têm o condão de, apenas por essa situação, influenciar na usucapião. Poderiam influenciar caso fossem bens da união indispensáveis à defesa das fronteiras, assim como prevê o art. 20, inciso II da Constituição Federal.

A título de informação entre os processos de usucapião analisados no decorrer da pesquisa houve um em que os autores são estrangeiros e figuram como autores de um imóvel urbano no centro de Foz do Iguaçu¹⁰.

Feito esses esclarecimentos iniciais passaremos a análise dos dados coletados no decorrer do presente trabalho.

¹⁰ Processo nº 0032928.34.2016.8.16.0030 em trâmite na 4ª Vara Cível de Foz do Iguaçu – PR.

4.2. Análise dos fundamentos e dos dados processuais

Neste tópico será analisado inicialmente os argumentos e fundamentos utilizados em um processo de usucapião, passando posteriormente a análise do perfil socioeconômico dos autores das ações de usucapião, quais os tipos de usucapião foram mais utilizados, qual a finalidade dos imóveis usucapidos, em que regiões da cidades estavam localizados os imóveis objeto de usucapião, o tempo médio de duração dos processos para com base nessas informações procurar compreender se as ações de usucapião no recorte temporal estabelecido na pesquisa contribuíram para aferir o cumprimento da função social da propriedade territorial urbana de Foz do Iguaçu.

Podemos observar que os autores das ações de usucapião em sua maioria são pessoas de baixa renda, pois a maior parte deles, isto é, 76% foram beneficiários da justiça gratuita¹¹, pessoas que não dispõe de outros imóveis e que exercem funções com menor remuneração, como mecânicos, pedreiros, pintor etc. Por sua vez os réus, na maioria dos processos são pessoas que têm maior condições econômicas: empresários, pessoas jurídicas etc.



Fig. 01 Custas processuais

A ação de usucapião é uma ação cara para ser proposta, tendo em vista que para sua propositura é necessário uma série de documentos para instruí-la, a título de exemplo pode-se citar certidões de Registro de Imóveis do imóvel objeto de usucapião e dos terrenos vizinhos, certidão do cartório distribuidor em nome do autor e do réu para demonstrar que a posse é mansa e pacífica, levantamento planimétrico do imóvel elaborada

¹¹ Justiça gratuita é deferida para pessoas que demonstra não ter condições de arcar com as custas do processo, feito por simples declaração e por vezes acompanhada de documentos que demonstre sua situação financeira.

por engenheiro civil. Além, das custas processuais que são calculados de acordo o valor da causa¹².

Em razão do auto custo envolvido nas ações de usucapião contrastando com a renda dos autores dos processos analisados, justifica o porquê que 76 % das ações tramitaram com justiça gratuita. Porém, observou-se que nestas mesmas ações os autores eram representados por advogados particulares, ou seja, eles não pagaram as custas e despesas processuais, mas tiveram que arcar com honorários contratuais para a propositura da ação.

A Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LXXIV dispõe que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". Justiça gratuita é a suspensão de exigibilidade das despesas processuais e custas judiciais e assistência jurídica gratuita é o patrocínio da causa por advogado de forma gratuita e, quando prestado pelo estado, se dá pela Defensoria Pública (art. 134 da CF).

Atualmente a justiça gratuita é disciplinada pelo art. 98 do Código de Processo Civil que revogou parcialmente a lei 1060/1950, o mencionado artigo assim dispõe: "A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei. "

O Código de Processo Civil, não define qual a renda que autoriza ser deferida à pessoa os benefícios da justiça, apenas traz a previsão no § 3º do art. 98 que "resume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural. " Outrossim, alerta que as multas processuais não são afastadas pelos benefícios da justiça gratuita (art. 98, § 4º) e que vencido o beneficiário as custas processuais e honorários de sucumbências elas ficam suspensos por cinco anos (art. 98, §§ 5º e 6º) a partir do trânsito em julgado da decisão que a certificou, se neste período o credor comprovar que o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade.

Podemos constatar que o processo de usucapião é um processo longo, pois a ação julgada mais rápido foi julgado em 278 dias, sendo que muitos dos processos que se iniciaram em 2015 ainda não foram julgados, em razão disso não temos dados para precisar uma média de tempo que dura um processo de usucapião, mas podemos perceber

¹²Art. 291. A toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível. (Código de Processo Civil). No caso ação de usucapião o valor da causa é calculado tendo por base o valor do imóvel.

que essa morosidade pode ser justificada pelo fato de que todos os confinantes registrais do imóvel têm que ser citados para querendo se manifestar no processo e a dificuldade de encontrar os proprietários registrais para citação, para querendo contestar, pois na maioria das vezes nem moram mais na cidade, outras são pessoas jurídicas já desativas.

Até a data de 10 de novembro de 2022 dos 111 processos analisados, apenas 56 foram julgados, desses 48 foram julgados procedentes, 02 julgados improcedentes e 06 foram extintos sem resolução de mérito, vez que os autores não deram andamento aos processos.

Observamos que os processos que foram julgados improcedentes os autores não conseguiram demonstrar que tinham a posse dos imóveis com ânimo de dono, pois apesar de ter o requisito temporal, passaram a ser possuidores daqueles imóveis em decorrência de comodato.

Não se viu nos processos de usucapião analisados uma discussão mais aprofundada sobre o direito à moradia e sobre a função social da propriedade territorial urbana, a quase totalidade dos processos nem ao menos sequer fazem menção à função social da propriedade, limitam-se apenas a procurar demonstrar o preenchimento dos requisitos para ser deferido à usucapião.

Passaremos agora a analisar um processo que tramitou na 4ª Vara Cível da Comarca de Foz do Iguaçu, que é um processo cujas características são comuns na grande parte dos processos analisados ele aqui será identificado com o número 02/2015.4VC, seu número de cadastro do *projudi* é diferente, mas o número que aqui utilizamos corresponde ao número que catalogado referido processo na tabela de pesquisas.

No referido processo os autores são um casal que vive em união estável, ele é um oficial de obras, ela qualifica-se como “do lar”, a ré é uma pessoa jurídica – incorporadora de bens, situado em Foz do Iguaçu.

O imóvel objeto de usucapião fica situado no Bairro Morumbi, o imóvel é utilizado para moradia do casal, os quais demonstraram que não tinham condições de arcar com as custas processuais e em razão disso foi deferido os benefícios da justiça gratuita, entretanto os Requerentes são representados no processo por advogado particular.

A parte requerida apesar de regularmente citada, não apresentou contestação.

Este é um dos poucos processos que se faz referência à função social da propriedade, mas apenas limita-se a citar sua previsão constitucional sem maior aprofundamento sobre o assunto.

A fundamentação mais precisa do processo em comento vem a ser para demonstrar para que os Requerentes preenchem os requisitos para o deferimento da usucapião estabelecidos pelo Código Civil.

Os requerentes assim iniciam sua fundamentação:

“O requerente [sic] convivem em regime de união estável e possui filhos sendo que se imitiu na posse do imóvel do lote 246, adiante especificado, a partir do ano de 1986, portanto a mais de 20 (vinte) anos.

Desde o início o requerente tem posse mansa e pacífica, contínua, com *animus domini* conserando e atendendo a função social conforme art. 5º, Inciso XXIII da Constituição Federal de 1988. ”

Após caracterizar o imóvel, busca os requerentes a demonstrarem documentalmente que estão na posse do imóvel há mais de 20 anos, elencando os documentos que estão juntados ao processo e que comprovam tal fato. Juntam certidão de nascimento dos filhos, nas quais constam aquele endereço, comprovantes de matrícula escolar dos filhos. Comprovantes de residência que demonstram que desde o ano de 1987 os requerentes residem naquele imóvel.

Em razão de estarem na posse do imóvel antes da entrada em vigor do Código Civil de 2002, demonstram que mesmo com a aplicação da regra de transição preenchem eles aos requisitos para que lhes sejam deferida a usucapião extraordinária, assim argumentando:

Assim tendo em vista o lapso temporal da prescrição aquisitiva através da posse mansa, pacífica e ininterrupta pelo requerente e pela impossibilidade de transcrição imobiliária direta necessita-se de buscar pretensão judicial para declaração da posse aquisitiva através de sentença para que consiga a titularidade do imóvel que sempre conservou como seu.

Destarte o Código Civil de no artigo 2028 do Código Civil c/c art. 550 do Código de 1916 estabelecem que: serão os da lei anterior os prazos reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada e como o art. 550 estabelece o prazo de 20 anos para aquisição [*rectius* prescrição] aquisitiva. Portanto como já haviam ultrapassado mais da metade do prazo estabelecido são os prazos deste Código que devem ser aplicados, ou seja, 20 anos, contudo o requerente tem já extrapolou o referido prazo de posse mansa e pacífica.

Assim como o requerente exerce a posse mansa, pacífica e ininterrupta, sem qualquer oposição por mais de 20 anos, logo possui a prescrição aquisitiva para o fim de ser declarado, por sentença, o domínio do Requerente sobre a área usucapienda.

Pelos documentos juntados ao processo e argumentos trazidos pelos autores para demonstrarem que tem direito de ser declarada a propriedade do imóvel pela usucapião, percebemos que eles ocuparam o imóvel sem nenhum contrato com o proprietário ou

terceiro, pois consta expressamente na petição inicial que “O requerente [sic] convivem em regime de união estável e possui filhos sendo que se imitiu na posse do imóvel do lote 246, adiante especificado, a partir do ano de 1986, portanto a mais de 20 (vinte) anos.”

Tal fato demonstra que o imóvel antes da ocupação dos requerentes não estava cumprindo sua função social e estes vieram a dar a ele a destinação que lhe era própria, ou seja, residencial e por ali viveram mais de 20 anos sem nenhuma oposição da proprietária, que mesmo após citada do processo, também permaneceu inerte.

Pela qualificação dos autores e pelo fato de lhes serem deferido os benefícios da justiça gratuita, percebe-se que são pessoas de baixa renda, mesmo assim tiveram que contratar advogado particular para ajuizarem a ação, pois um fato notado nos processos analisados é o de que nenhum dos requerentes estavam representados pela Defensoria Pública.

Podemos perceber que argumentos como direito à moradia e função social da propriedade quando utilizados no processo o são apenas como figura retórica e em segundo plano, os argumentos mais contundentes são os referentes aos requisitos da usucapião.

Pode-se verificar que a usucapião é um processo longo, pois mesmo não havendo contestação do proprietário registral, a ação entre seu ajuizamento e sentença tramitou por mais de 02 (dois anos).

Ao final a ação foi julgada procedente, no relatório da sentença consta o resumo dos fatos alegados e do processo em geral nos seguintes termos:

Trata-se de ação de usucapião extraordinário ajuizada por [...] e Genésio [...] em face de São [...], em que postula a propriedade de parte ideal do imóvel registrado sob o nº [...] e que pertence à ré, consistente em um terreno urbano situado na Rua [...], Loteamento Residencial Parque Morumbi II, nesta cidade, identificado como Lote 0246, que conta com 425m² de superfície.

Relatou ter tomado a posse do imóvel no ano de 1986 e desde então ali permanece, tendo construído uma residência simples onde mora com sua família, sem ter havido contestação e nem oposição da proprietária ou terceiros, exercendo pacificamente o *animus domini*.

Ressaltou, ainda, que está pagando todos os tributos referentes ao imóvel, além de nele realizar benfeitorias. Juntou documentos (evento 1). Emendou a inicial para o fim de complementar a documentação apresentada (eventos 15 e 16). A inicial foi recebida (evento 18).

O INCRA, o Estado do Paraná e o Município de Foz do Iguaçu manifestaram o desinteresse no imóvel em questão (eventos 79, 74 e 143). A União, embora devidamente intimada, não se manifestou. O Ministério Público afirmou a desnecessidade de sua intervenção (evento 154). Foram citados a proprietária e os confinantes (eventos 24, 26 e 142), havendo permanecido inertes. Os terceiros e interessados incertos e não identificados foram citados via edital (evento 43). Houve o anúncio do

juízo antecipado do mérito (evento 157), sem insurgência das partes e terceiros. É o relatório.

Pelo relatório se percebe o grande número de pessoas que participam do processo de usucapião, isso é um dos motivos pelo qual o processo demora muito tempo para ser julgado.

Na fundamentação o magistrado passa inicialmente pela análise da regra de transição do art. 2.028 do Código Civil e depois passa a fundamentar o preenchimento dos requisitos pelos Requerentes para o deferimento da usucapião:

[...]

Desse modo, para obtenção da propriedade imobiliária pela usucapião extraordinária fundamental a satisfação dos seguintes requisitos: a) posse mansa e pacífica do bem imóvel, com inequívoca vontade de exercer o domínio (“animus domini”); b) inexistência de qualquer tipo de moléstia ou contestação que ponha em dúvida a idoneidade da alegação do requerente; c) tempo ininterrupto de posse por 20 (vinte) anos, *in casu*. Impende assinalar que não há qualquer exigência quanto ao fornecimento de justo título, este tido como qualquer documento que demonstre o intuito da parte autora em assumir a propriedade do bem imóvel, ou a boa-fé objetiva. No caso vertente, impõe reconhecer o atendimento dos requisitos necessários ao reconhecimento da aquisição originária da propriedade do imóvel em debate. A SANEPAR declarou que desde 01/03/1987 estão sendo fornecidos seus serviços no imóvel em questão no nome da autora (evento 1.19). A COPEL, por sua vez, que desde 11/02/1988 estão sendo fornecidos seus serviços no imóvel em questão no nome do autor (evento 1.20). O IPTU está em dia, tendo sido afirmado pela parte autora que, apesar de constar o nome da proprietária, o casal é que promove o pagamento do imposto desde que se imitiu no imóvel (evento 1.22). Portanto, a presença do animus domini, ou seja, a intenção de exercer em nome próprio o direito de propriedade. Por derradeiro, nenhum dos confrontantes devidamente citados, nem mesmo a parte ré, demonstraram a inocorrência da posse mansa e pacífica pela parte autora no lapso temporal exigido. Outrossim, as Fazendas Públicas não efetuaram nenhum questionamento que pudesse abalar o interesse do casal. Os requisitos previstos na lei processual, nos art. 942, 943 e 944, do Código de Processo Civil/73 c/c artigo 216-A da Lei 6.015/73, foram todos cumpridos, com a juntada da planta do imóvel e do memorial descritivo; a citação dos confinantes, dos réus incertos e desconhecidos, e de terceiros interessados; bem como com a intimação dos representantes da Fazenda Pública da União, Estado e Município, e a intervenção do representante do Ministério Público. Em conclusão, diante do quadro probatório existente no caderno processual, a procedência da demanda é medida que se impõe, para o fim de declarar a ocorrência da prescrição aquisitiva da propriedade imóvel, face o decurso do prazo prescricional de 20 (vinte) anos, em favor da parte autora.

Conforme visto a sentença limita-se a analisar os requisitos da usucapião, não trazendo nenhum fundamento sobre direito à moradia ou função social da propriedade e finalmente conclui:

3) Dispositivo

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido inicial, resolvendo o mérito (art. 487, inciso I, NCPC), com fulcro no artigo 550 do Código Civil de 1.916, para DECLARAR o domínio, a aquisição originária a (...) e (...), mediante usucapião extraordinária do terreno urbano situado na Rua (...), Loteamento Residencial Parque Morumbi II, nesta cidade, identificado como Lote 0246, que conta com 425m² de superfície, na forma do Memorial Descritivo do evento 1.12, registrado na matrícula geral nº (...) do 1º Ofício do Registro Imobiliário desta Comarca. Certificado o trânsito em julgado e demais dados necessários, bem como satisfeitas as obrigações fiscais, esta sentença servirá de título para a transcrição ou para a abertura de registro ou matrícula no Ofício Imobiliário competente. Oportunamente, expeça-se o competente mandado ao Titular do 1º Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca de Foz do Iguaçu/PR, para fins de inscrição do presente título de domínio (artigo 550 do Código Civil/1.916), na forma do artigo 167, II, g, da Lei nº 6.015/73.

Este processo de usucapião foi ajuizado em 22 de maio de 2015, mesmo não havendo contestação ou qualquer recurso, não havendo também audiências a sentença foi proferida em 28/06/2017. O que demonstra que um processo de usucapião é longo.

Conforme verificamos na prática não há maiores discussões sobre o direito à moradia e função social da propriedade nas ações de usucapião, nesta mesmo que transcrevemos os argumentos dos autores e o fundamento da sentença se viu que o apenas de forma tímida foi mencionado na petição que posse dos autores estava conservando e atendendo a função social.

4.3. O mapa da usucapião em Foz do Iguaçu

Neste item haverá a descrição geográfica da distribuição dos imóveis objetos de usucapião em Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de 2015 e 2019. Procurará não apenas estudar a geografia dos imóveis objeto das ações de usucapião, mas de acordo com os relatos dos processos e documentos neles anexos, buscará compreender o porquê determinadas regiões da cidade concentra-se maior número de ações de usucapião.

Nascimento Jr (2017, p. 551) sobre a produção da cidade, informa:

A produção da cidade não ocorre de forma natural e espontânea. Trata-se de um projeto social orientado, que intencionalmente consolida as lógicas de reprodução das relações sociais de produção e sintetiza as

problemáticas relacionadas aos modos de vida da sociedade e dos homens (Lefebvre, 1975).

Essa lógica da reprodução das relações sociais na formação do espaço urbano das cidades foi identificada por Sotuyo (1998, p. 18/19) como já informado neste trabalho e se intensificou com a construção da Usina de Itaipu, pois na época no centro da cidade havia grandes áreas vazias de propriedade de poucos, razão pela qual foi elevado o preço da terra forçando o deslocamento de quase 70% das pessoas para a periferia.

O modelo de urbanização de Foz do Iguaçu é de uma cidade espalhada, termo que no dizer de Nascimento Jr (2017, p. 552) “explica a expansão horizontalizada, espalhada, e não compacta do tecido urbano, [...], conformando núcleos urbanos dispersos e territorialmente descontínuos do conjunto urbano principal”.

Podemos observar que em Foz do Iguaçu a uma descontinuidade entre o centro da cidade (núcleo urbano principal) e os bairros periféricos. A lógica desse modelo é favorecer a valorização imobiliária dos imóveis centrais, pois é no centro da cidade que estão centralizados os serviços e o grande comércio.

Sobre a lógica das cidades com periferias distantes do centro Barbosa (2014, p. 39), assim informa:

Esta lógica de cidades com as costas voltadas para as periferias representou um modelo hegemônico de nosso processo de metropolização, marcado por um modelo pendular de deslocamento, com uma centralidade de serviços e negócios, que se desloca sob o interesse do capital e dos setores hegemônicos, e não para viabilizar o trabalho próximo das moradias dos trabalhadores. Este modelo de metropolização, de cidades espalhadas, com periferias distantes, no longo prazo torna-se insustentável, só beneficia os que desejam mais lucro com a cidade – aqueles setores, para os quais a cidade é apenas fonte de negócios.

A Lei Complementar Municipal 303/2018, que dispõe sobre a criação, delimitação e denominação de Bairros no Município de Foz do Iguaçu, dividiu a cidade em doze regiões, a saber:

I - R 01 - Região de Três Lagoas: a) Bairro Alvorada; b) Bairro Náutica; c) Bairro Três Lagoas. II - R 02 - Região da Vila "C": a) Bairro Cidade Nova; b) Bairro Itaipu Binacional; c) Bairro Itaipu "C"; d) Bairro Pólo Universitário; e) Bairro Porto Belo. III - R 03 - Região do São Francisco: a) Bairro Morumbi ; b) Bairro Portal. IV - R 04 - Região do Porto Meira: a) Bairro Bourbon; b) Bairro Porto Meira; c) Bairro Três Fronteiras. V - R 05 - Região do Jardim São Paulo: a) Bairro Panorama b) Bairro São Roque VI - R 06 - Região da Vila Portes e Jardim América: a) Bairro América; b) Bairro Monjolo; c) Bairro Portes. VII - R 07 - Região do Parque Imperatriz: a) Bairro Lancaster; b) Bairro Três Bandeiras. VIII - R 08 - Região da KLP: a) Bairro Itaipu A; b) Bairro Itaipu B; c) Bairro

KLP; d) Bairro IPÊ. IX - R 09 - Região do Centro: a) Centro; b) Bairro Maracanã; c) Bairro Yolanda. X - R 10 - Região do Campos do Iguaçu: a) Bairro Polo Centro; b) Bairro Centro Cívico; c) Bairro Campos do Iguaçu. XI - R 11 - Região do Carimã: a) Bairro Carimã; b) Bairro Mata Verde. XII - R 12 - Região Mista-Leste: a) Bairro Cataratas; b) Bairro Cognópolis; c) Bairro Lote Grande; d) Bairro Remanso; e) Bairro Parque Nacional.

Observamos no mapa a seguir a distribuição dos bairros em Foz do Iguaçu:



Fig. 02. Mapa de Foz do Iguaçu contendo 37 bairros — Foto: Prefeitura de Foz do Iguaçu/Divulgação

Analisando a localização dos imóveis objeto de usucapião de acordo com as regiões da cidade se pode constatar que 90% das ações propostas foram de imóveis que se localizam fora da Região Central (outras regiões), apesar de nesta ainda ser visível a remanência de muitos daqueles imóveis referidos por Sotuyo (1998, p.18/19) e Catta (1994, p.37) como já relatado neste trabalho.



Fig. 03. Região central x outras regiões

Observamos que a maior parte dos imóveis do centro da cidade que foram objeto de usucapião, os autores entraram na posse por meio de contrato escrito, tal fato foi constatado em 81% das ações, ao passo que nas ações de usucapião propostas para regularizar imóveis dos bairros tal percentual cai para 59 %, os quais entraram na posse por ocupação ou contrato particular ora com o proprietário registral, ora com terceiros.

Uma outra diferença que se observa entre as ações de usucapião para regularização de imóveis situados no centro da cidade e a dos bairros é que no centro o percentual de imóveis com destinação residencial ficou em 54 % e nos bairros 84% tiveram destinação residencial.

Pelas informações contidas nos processos de usucapião podemos perceber que foram usados apenas quatro tipos de usucapião, sendo que a mais utilizada foi a usucapião extraordinária¹³ a qual contou com 87% ações, seguida por usucapião ordinária¹⁴ com 10%.

A usucapião constitucional urbana ou pró-moradia contou com apenas 2 %, tal fato se explica em razão dos loteamentos de Foz do Iguaçu, serem formados em quase sua totalidade por terrenos com mais de 250m². Em razão disso as ações de usucapião

¹³ Art. 1.238. *Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. (Código Civil).*

¹⁴ Art. 1.242. *Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (Código Civil).*

constitucional urbana ou pró-moradia¹⁵ tem baixa incidência, sendo que as que houve no período da pesquisa tinham como objeto apartamentos.

Dos quatro tipos de usucapião visualizados no decorrer da pesquisa o que foi menos utilizado, foi a usucapião familiar¹⁶ que contou com o percentual de, apenas, 1%.

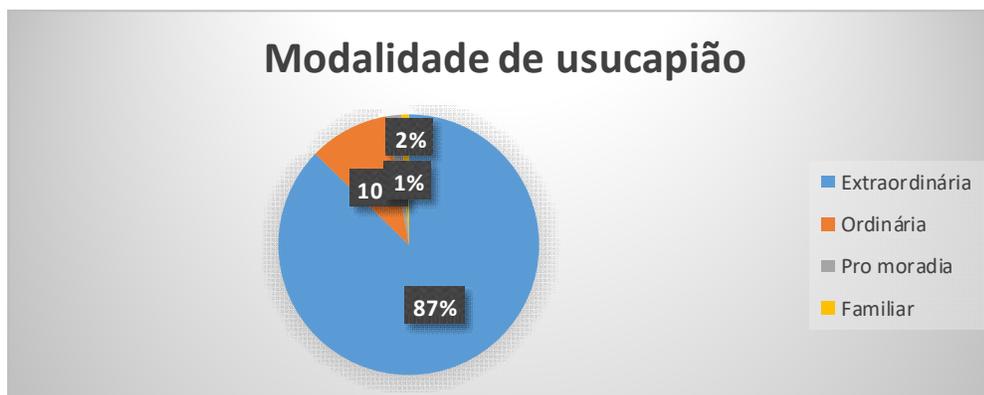


Fig. 04. Modalidade de usucapião.

Das ações de usucapião pesquisadas constatamos que a região da cidade que concentra o maior número de ações foi a Região da Vila “C” (Bairro Porto Belo e Bairro Itaipu “C”) com 10%, seguida pela Região Central (Centro, Bairro Maracanã, Bairro Yolanda) com 9% e Região do São Francisco (Bairro Morumbi e Bairro Portal) com 8%. Aqui são consideradas o maior número de ações e não o maior número de terrenos que se busca usucapir, pois pode com uma ação de usucapião buscar usucapir vários imóveis, conforme vemos quanto formos analisar as ações de usucapião no Bairro Três Fronteiras.

O grande número de ações de usucapião na Região da Vila C é explicado pelo fato de que entre os anos de 1998 e 2000, como será visto em tópico mais à frente, várias pessoas ocuparam terrenos ali localizados onde fizeram suas moradias.

Na Região Central percebemos que houve a posse dos imóveis comerciais que se buscava usucapir foram transferidos por contratos particulares e cessões de posse, inclusive há um contrato datado de 1958.

¹⁵ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.(Constituição Federal).

¹⁶ Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.(Código Civil).

Na Região do São Francisco foi averiguado que 67 % das ações tinham como ré pessoas jurídicas que não mais estavam em atividade, entre elas incorporadoras e imobiliárias. Nesta região foi onde se concentrou o maior índice de ações de usucapião que tinham como ré pessoas jurídicas.

Podemos perceber que independente da região da cidade em que a ação foi proposta, que o posseiro – tendo ele a posse do imóvel para moradia ou para o comércio e independente de sua situação socioeconômica fez com que o imóvel cumprisse sua função social, pois deram a ele a destinação que tinham vocação. Com isso se infere que os imóveis objeto de usucapião estavam cumprindo sua função social. Porém, as ações de usucapião do Bairro Três Fronteiras (Região Porto Meira) que será objeto de estudo mais aprofundado ainda neste Capítulo, excepcionou a regra dos processos de usucapião vistos, que procuraram a regularização fundiária de um imóvel para fins de moradia ou comércio, vez que nessas ações (do Bairro Três Fronteiras) uma só pessoa buscou usucapir 70 imóveis nas proximidades da nova ponte que liga o Brasil ao Paraguai.

No mapa da usucapião de Foz do Iguaçu, percebemos um maior número de ações na periferia da cidade, mas podemos perceber que tanto as ações da periferia, quanto as do centro da cidade – ressalvadas a exceção acima apontada, os possuidores fizeram com que os imóveis que possuíam cumprissem sua função social.

Como visto no Capítulo 2 desta onde foi informado que embora a legislação brasileira não trate expressamente sobre a função social da posse, essa deve ser considerado quando se analisa litígios sobre imóveis, tanto é assim que no Enunciado 429 da V Jornada do CJF – Conselho de Justiça Federal, expressa que: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela.”

Neste ponto há que voltar a atenção para o fato de que embora não seja requisito expresso da usucapião o exercício da função social da posse, implicitamente referida função está presente e a usucapião só acontece porque o proprietário registral não está fazendo com que sua propriedade esteja cumprindo sua função social, papel esse realizado pelo possuidor.

Há de se ponderar que por vezes o proprietário registral não faz com que sua propriedade cumpra a função social, nem quem pretende usucapir o imóvel o faz, com isso o imóvel independente das mãos que esteja, é apenas um objeto econômico que fomenta a

especulação imobiliária, em razão disso no próximo tópico discorreremos sobre a outra face da usucapião.

4.4. Usucapião: função social *versus* função econômica

Já vimos no decorrer do trabalho sobre a função social da posse, sobre a função social da propriedade, também foi afirmado que a usucapião de certa forma demonstra que o posseiro está fazendo com que o imóvel cumpra sua função social ao contrário do proprietário registral. Mas será visto que a usucapião também poderá ser utilizada como função econômica com o propósito de gerar renda, pois não é um requisito para a propositura da ação demonstrar que o posseiro está fazendo com que o imóvel cumpra sua função social.

Foi visto no neste trabalho que a titularidade do domínio imobiliário, isto é, a propriedade se demonstra pelo registro do título de propriedade no Registro de Imóveis, sendo o registro imobiliário suficiente para demonstrar a titularidade do domínio, em razão disso por vezes a ação de usucapião serve-se como instrumento para fazer a regularização fundiária, e foi visto que tal prática é muito utilizada em Foz do Iguaçu.

Entre os processos analisados foram encontrados exemplos da usucapião com essa finalidade, como o caso de ações de usucapião que foram ajuizadas para regularizar parte do Bairro Itaipu C, que no ano 2000 o Município certificou e mapeou oficialmente a propriedade objeto da demanda, reconhecendo como um bairro, com inúmeras residências e posseiros, procedendo a caracterização, arruamento, subdivisão. Porém, por motivos técnicos, não houve a averbação junto ao Cartório do Registro de Imóveis, o que impossibilitou a regularização dos possuidores quer eles tenham a posse decorrente de contrato particular ou ocupação, restando para estes ajuizarem individualmente ações de usucapião para terem o título de seus imóveis.

Como se observa no conceito legal, a regularização fundiária é entendida como um conjunto de políticas do Poder Público destinadas a assentamentos em estado irregular, concedendo aos seus ocupantes os títulos de propriedade, a fim de atingir a função social determinada constitucionalmente, em prol da dignidade humana. (MAIA; GONÇALVES, 2013, p. 46).

Cunha (2019, p. 17/18), em obra especializada tratando-se da Lei 13.465/2017 que dispõe sobre regularização fundiária, traz como pressuposto para que seja aplicada a

referida legislação que haja consolidação do núcleo urbano informal, entendendo-se como informal aquele núcleo que esteja com algum grau de irregularidade em alguma ou algumas das seguintes hipóteses:

a) inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município e por consequência, ausência de registro imobiliário; b) existência de aprovação Municipal, mas inexistência de registro imobiliário; c) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de averbação da construção; d) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, mas a execução do projeto é diversa da que foi aprovada ou registrada; ou, e) a existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, existência de averbação da construção, mas ausência de titulação dos seus ocupantes atuais.

Como visto acima a regularização fundiária (urbana) abrange vários aspectos em relação aos imóveis, desde o projeto de parcelamento do loteamento até a titulação de seus habitantes. A usucapião é comumente utilizada como forma de regularização fundiária para a titulação dos ocupantes do imóvel, pois através dela busca-se converter a posse em propriedade com o consequente registro da sentença declaratória no Registro de Imóveis. Portanto, a usucapião é também um instrumento de regularização fundiária que agrega valor ao imóvel usucapido em razão de sua legalização.

Neste tópico veremos em dois bairros distintos de Foz do Iguaçu, um para regularização de imóveis para fins de moradia, outro para fins de “investimento imobiliário”.

4.4.1 Usucapião no Bairro Itaipu C (Região Vila C)

No período da pesquisa – entre o ano de 2015 a 2019 - o bairro que concentrou o maior número de ações de usucapião foi o Bairro Itaipu C¹⁷ no qual 8 % dos processos analisados foram em terrenos nele situados.

Constatou-se que 100% das ações propostas para aquisição de terrenos naquele bairro foram ações de usucapião extraordinária, sendo que a totalidade delas tinham como finalidade a moradia dos autores, também foi visto que todo o processo de usucapião

¹⁷ Inicialmente esse bairro tinha o nome de Jardim Itaipu, porém com a alteração do nomes dos bairros e regiões de Foz do Iguaçu promovidas pela Lei Complementar Municipal n° 303/2018 ele passou a se chamar de Bairro Itaipu C.

Sobre o Bairro Itaipu C consta nas ações de usucapião que em 16 de junho de 2000, o Município de Foz do Iguaçu certificou e mapeou oficialmente a propriedade objeto da demanda, reconhecendo como um bairro, com inúmeras residências e posseiros, procedendo a caracterização, arruamento, subdivisão, denominando-o de Jardim Itaipu (hoje Bairro Itaipu C), desta forma com denominação, superfície, limites, medidas, rumos e confrontações, mapeando a localidade.

É informado que por problemas técnicos na formalização do loteamento não houve a averbação junto ao Cartório do Registro de Imóveis do 1º Ofício o que impossibilitou a regularização dos possuidores quer eles tenham entrado no imóvel por contrato ou por ocupação, restando para tanto o caminho do judiciário para buscar a resolução do problema.

No caso do Bairro Itaipu C, pode-se perceber que os posseiros – que ajuizaram ações de usucapião - estão residindo nos imóveis desde do ano de 1998/2000 e estão fazendo com que referidos imóveis cumpram a função social, pois neles estão exercendo a posse mansa, incontestada e pacífica por mais de 20 anos, utilizando-os como moradias. Deram, portanto, aos imóveis a destinação social que se espera de um imóvel urbano, estando aguardando agora apenas a declaração de domínio, para tornarem-se os legítimos proprietários daqueles imóveis.

4.4.2 Usucapião no Bairro Três Fronteiras (Região do Porto Meira)

Ao longo deste trabalho está sendo falado sobre a função social da propriedade urbana, inclusive, também, foi visto sobre a função social da posse, que embora não esteja codificada na legislação brasileira, tem sido observada em julgados que tratam sobre posse/propriedade.

Discorremos que embora a função social da posse/propriedade não seja um requisito expresso para usucapião, ela implicitamente presente nestas ações, pois como exposto no tópico acima ao se analisar as ações de usucapião no Bairro Itaipu C que fica localizado na Região da Vila C, todos os imóveis que se busca usucapir são utilizados como moradias, portanto presente a função social daqueles imóveis em relação aos posseiros e ausente em relação ao proprietário registral.

Cabe pontuar que a usucapião embora seja um instrumento capaz de promover o acesso à moradia e fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social, também

pode ser utilizada com função econômica, pois exceto a usucapião constitucional ou pró-moradia, não é requisito da usucapião que o imóvel seja utilizado para moradia.

A usucapião pode viabilizar a aquisição de imóveis para ao invés de se obter moradia, obter renda com a venda ou locação destes imóveis. Isso é possível, porque a usucapião é uma forma de aquisição da propriedade e após a aquisição o proprietário poderá utilizá-la da forma que melhor lhe aprouver. Portanto, a usucapião pode ser utilizada como forma de investimento imobiliário.

Conforme aponta Milano (2016, p.102) na relação entre capital e espaço a propriedade passa a ser não apenas um meio de produção, mas também, como uma reserva de valor, para obtenção de futura renda, neste sentido:

Na era das cidades financeirizadas a posição a posição estratégica da propriedade da terra não é afastada ou minorada. Ao contrário, como sugere Rolnik, vivemos um novo momento das relações entre o capital e o espaço, no qual a propriedade da terra assume centralidade, não apenas como meio de produção, mas principalmente como reserva de valor para obtenção de renda futura. E, conseqüentemente, “escassez e despossessão não aparecem mais como uma máquina de produção de proletários, mas como uma espécie de efeito colateral de uma nova geografia, baseada no controle de ativos (...)”.

Com isso a usucapião pode ser utilizada com função econômica de se adquirir propriedade, não apenas para servir de residência, mas sim para gerar futura renda.

No curso da pesquisa foi encontrado uma situação que foge à regra das ações de usucapião ajuizadas na Comarca de Foz do Iguaçu – ao menos as observadas no recorte temporal da pesquisa.

Das ações pesquisadas vimos que 92% têm a posse de um imóvel onde neles têm sua residência ou seu comércio e que nesses imóveis fizeram obras de infraestrutura e são pessoas que buscam usucapir aquele único imóvel. Porém, no Bairro Três Fronteiras que está localizado da Região do Porto Meira, deparamos no decorrer da pesquisa uma só pessoa que ajuizou ações de usucapião buscando usucapir aproximadamente a área de 70 terrenos, em um loteamento composto por 300 imóveis.

Como podemos observar no mapa abaixo o Bairro Três Fronteiras é pouco habitado, sendo boa parte de seus terrenos cobertos por matagal.

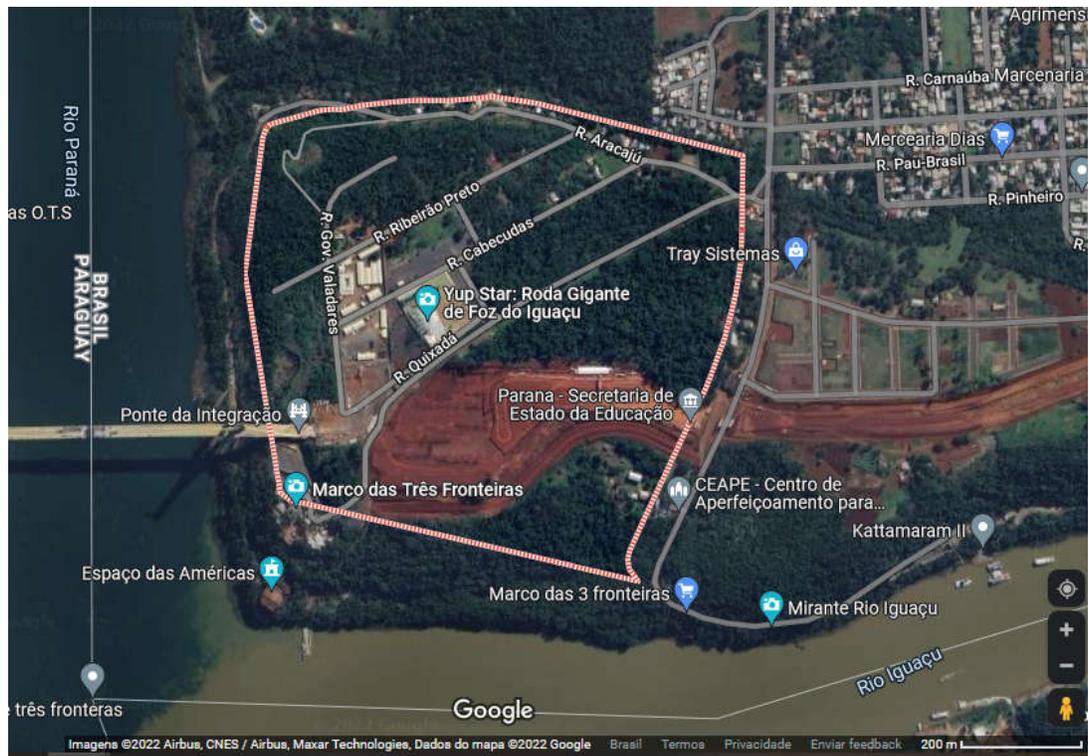


Fig. 04. Mapa do Bairro Três Fronteiras. Fonte: Google Maps.

Observa-se que este loteamento está nas proximidades da nova ponte que liga o Brasil ao Paraguai e que nele há poucos imóveis habitados, por sua vez essa obra causou grande impacto na Região do Porto Meira.



Fig. 05. Construção da segunda ponte Brasil/Paraguai. Fonte: DER/Paraná.

Discorrendo sobre os impactos dos grandes projetos urbanos nesses territórios, Angileli *et al.* (2021, p.18,19), trazendo exemplo de Master Plans (planejamento territorial terceirizado) citando projetos relativos à Região Trinacional, gerados sem efetiva participação da sociedade, informam:

Esses planos, ainda que não sejam implantados integralmente, anunciam às investidoras e aos investidores o potencial logístico, turístico, comercial, industrial e tecnológico das cidades envolvidas, cumprindo o seu papel na construção de cenários de investimento. Corroborando com esse “anúncio”, são frequentes as notícias referentes às altas dos preços imobiliários como algo a ser comemorado em jornais e rádios locais. Como consequência mais imediata, segundo dados do Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi), verifica-se, em 2021, a valorização média dos imóveis na cidade de Foz do Iguaçu da ordem de 10 a 20%, chegando ao percentual de 35% em áreas de grande intervenção urbana.

Esses grandes projetos urbanos fazem com que os terrenos que os circundam viram objeto de potenciais investimentos e geram desde logo valorização imobiliária. Em razão disso na região do Porto Meira, teve a maior valorização imobiliária de Foz do Iguaçu, em razão da construção da segunda ponte que liga o Brasil ao Paraguai.

Sobre a valorização da região do Porto Meira em decorrência das intervenções dessa grande obra Angeli *et al.* (2021, p.20), informam:

Ao empreender-se uma análise mais atenta dessas regiões mais valorizadas, coloca-se em relevo a região do bairro Porto Meira, periferia da cidade que, atualmente, está passando por diversas intervenções decorrentes da implantação do Corredor Biocêntrico de logística, responsável pela ligação do porto de Paranaguá, no litoral paranaense, ao porto de Antafogasta, no Chile. [...]. Diferentemente de outros territórios afetado pelo citado eixo logístico, o que inclui outros países, aqui a sua efetivação tem sido rápida, pois conta com a participação de agentes como a Itaipu Binacional, na condição de uma das financiadoras da principal obra, isto é, a implantação da segunda ponte de ligação Brasil-Paraguai, com custo estimado em cerca de R\$320 milhões. A magnitude das obras impressiona por todos os ângulos.

Essa valorização da Região do Porto Meira se justifica em razão que a região passou a ser um local de investimento imobiliário e tal investimento pode ser feito pela aquisição de imóveis através da compra ou pela aquisição por usucapião.

Em uma das contestações apresentadas o réu traz parte da história de Foz do Iguaçu e rememora o surgimento daquele bairro, assim expondo¹⁸:

¹⁸ Processo 0000459-61.2018.8.16.0030, 1ª Vara Cível de Foz do Iguaçu – PR.

Nas décadas de 1950 e 1960, predominava nesta cidade e região a exploração e comércio da madeira, época que ficou conhecida como sendo do ciclo da madeira. Nessa época, sobre toda a área do loteamento funcionava a empresa Amambay S/A Exportadora e Importadora, que explorava esse ramo de comércio, sendo que um dos maiores acionistas era o ora Réu G.R.. Com a escassez dos negócios e fim do ciclo da madeira neste município, os então sócios da empresa resolveram dissolver a sociedade comercial e dividiram/negociaram a área, foi então que em meados de 1972 G. R. passou a ser o proprietário de toda a área, que contava com 256.450,00 m² (duzentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e cinquenta metros quadrados). Já na década de 1980, o réu resolveu lotear a área, começando os atos preparatórios para a subdivisão da terra e constituição do empreendimento, que como se sabe é burocrático e dispendioso, pois é necessário além da divisão da terra, ter aprovado seus projetos junto aos órgãos estatais, além de executar obras de infraestrutura, tais como arruamentos, reservas de áreas verdes, áreas técnicas, implantação da rede elétrica, rede hidráulica e de saneamento, entre outras exigências legais.

Ainda na mesma peça de defesa apresentada o réu informa que logo no início do loteamento, foi proposta uma ação de usucapião e que no curso do processo foi realizada uma conciliação em que foram transferidos alguns lotes para os possuidores, assim informa¹⁹:

Durante a constituição do loteamento, as pessoas de R.S. e M. R. M. G. que são irmãos e funcionários da madeireira e viviam sobre a área, ajuizaram ação de usucapião extraordinário contra os proprietários da empresa, A. P., G. R. e sua esposa C. S. R., ação que tramitou perante a 2^a Vara Federal de Foz do Iguaçu e foi tombada sob o número 92.10.11864-2. Ainda que fossem funcionários e morassem nas casas fornecidas pela própria empresa, as partes resolveram fazer um acordo, no qual ficou acertado que R. e M. receberiam 11 (onze) lotes do loteamento, motivo pelo qual foram transferidos para os mesmos os lotes números: 265, 326, 345, 428, 443, 458, 473, 488 e 503, todos localizados na quadra 20, quadrante 10, quadricula 3, setor 45, do loteamento. Além desses lotes, ainda foram transferidos mais dois em virtude do acordo judicial, os lotes números: 280 e 250, da mesma quadra 20, quadrante 10, quadricula 3, setor 45, que R. e M. transferiram/doaram para a advogada que ajuizou referida ação de usucapião, Dra. J. G. M. A. S. R., tudo como se comprova com os documentos juntados, em especial as matrículas dos referidos imóveis.

Consta no processo que após cumpridas todas as formalidades legais e estruturais sobre a área, em 17/03/1994, através do Decreto 9.398, foi aprovado o loteamento denominado “Parque das Três Fronteiras”, devidamente registrado no Cartório da 2^a Circunscrição do Registro de Imóveis de Foz do Iguaçu.

¹⁹ Idem.

Extraí-se ainda a informação que após a regularização do loteamento se iniciou a comercialização dos imóveis, que inicialmente foram negociadas por várias imobiliárias, muitas das quais inclusive montaram no local estruturas para servir de plantão de vendas e muitos imóveis que compõem o loteamento vêm sendo negociados diretamente por seus proprietários.

Segundo o autor dos processos em análise, ele está na posse mansa, pacífica e ininterrupta dos imóveis que pretende usucapir desde o início da década de 1980, informando que sua mãe já morava no imóvel desde o ano de 1974, e que ele ali reside desde o seu nascimento.

Neste caso percebemos que o intuito do autor da ação não é utilizar a usucapião para regularizar sua moradia ou seu comércio, mas regularizar a posse que diz ter sobre a área, utilizando a usucapião com fins econômicos e isso é possível porque, conforme já visto neste trabalho a usucapião que tem como requisito o tamanho do imóvel e sua finalidade é a usucapião constitucional ou pró-moradia, prevista no art. 183 da Constituição Federal, que condiciona o tamanho do imóvel de área urbana até 250 m², que seja utilizado para moradia do autor ou de sua família e que não seja proprietário de imóvel urbano ou rural.

Percebemos que a usucapião é um instrumento que têm várias faces, ora poderá ser usada para moradia ou comércio, ora com finalidade pública²⁰, fazendo com que o imóvel urbano cumpra de imediato sua função social e também ser utilizado como “investimento imobiliário”. Porém, devemos entender que sendo a usucapião uma forma de aquisição da propriedade, o proprietário que adquire imóvel por meio dela, assim como os que adquirem de outra forma, tem a faculdade de usá-la de acordo com seu planejamento e o dever de fazê-la cumprir sua função social.

²⁰ Dos processos analisados dois deles tinham como autor o Estado do Paraná que ingressou com ação de usucapião para regularização de dois imóveis, nos quais ambos funcionavam serviços públicos em um deles uma escola e outro um instituto estadual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do Brasil República houve alterações constitucionais que fizeram com que se alterasse a relação dos proprietários com seus respectivos imóveis. Inicialmente como visto a propriedade era tida como um direito absoluto (Constituição Federal de 1981), na qual o proprietário poderia dela dispor de qualquer maneira.

Com o desenvolvimento da República brasileira e novas Constituições que surgiam começou a haver mudanças – ao menos teóricas – na função da propriedade pois como visto na Constituição Federal de 1934 a propriedade privada perde seu caráter individualista diante da previsão constitucional que garante o direito de propriedade, com a advertência que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinasse.

O fato é que durante a breve vigência da Constituição Federal de 1934 não houve nenhuma lei regulamentando o exercício do direito de propriedade em simetria com o interesse social ou coletivo, vigendo também na época o Código Civil de 1916 que trazia o direito de propriedade como pleno e ilimitado.

A Constituição Federal de 1937 não trouxe nenhuma previsão sobre função social da propriedade ou interesse social do seu exercício, deixando a carga da legislação infraconstitucional o ônus de tratar disso. Sendo que a Constituição Federal de 1946 avança no referente ao exercício do direito de propriedade trazendo a previsão que seu uso será condicionado ao bem-estar social.

Na Constituição Federal de 1967 surge pela primeira vez, textualmente, como princípio da ordem econômica a função social da propriedade, mas o Código Civil que regulamenta o direito de propriedade continua prevendo o seu caráter absoluto e ilimitado, não havendo nenhuma alteração sobre propriedade com Emenda Constitucional nº 01 de 1969.

A Constituição Federal de 1988 trouxe como princípio a função social da propriedade, porém desta vez diferente das constituições pretéritas a legislação infraconstitucional deu suporte para que fosse atingido essa função social, tanto é assim que em 2001 entrou em vigor o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) dispondo sobre diretrizes gerais da política urbana e em 2002 o Código Civil, condicionando o exercício do direito de propriedade à sua função social.

Por força da Constituição Federal e legislação federal, as legislações regionais e locais de todo o país tiveram que se adequarem para fazer com que o exercício do direito à propriedade estivesse condicionado à função social, neste sentido também a legislação de Foz do Iguaçu a partir de 1988 começou a tratar do assunto, sendo que em 2017 o novo Plano Diretor, passou a prever além da função social da propriedade a função social da cidade.

Foi visto o tratamento da legislação nacional sobre propriedade, posse e sua função social, bem como o estudo doutrinário sobre o tema e decisões judiciais. Foi abordado de forma sucinta os vários tipos de usucapião, fazendo um estudo mais detido da usucapião extraordinária, em razão de ser esta a forma mais utilizada no período da pesquisa, sendo esta modalidade correspondente a 87% dos casos.

No pertinente aos processos de usucapião na Comarca de Foz do Iguaçu – PR, entre o período de 2015 a 2019 da análise dos dados podemos constatar que apesar de haver várias modalidades de usucapião foram utilizadas apenas quatro, isto é usucapião extraordinária, ordinária, constitucional urbana ou pró-moradia e usucapião familiar.

Notou-se a baixa incidência de ação de usucapião constitucional urbana ou pró-moradia se deu porque um dos requisitos para essa modalidade é que o imóvel seja de até 250 m², em sendo os imóveis urbanos de Foz do Iguaçu, em sua maioria superiores a esta medida, fez com que os autores das ações fossem compelidos – mesmo quando tinham os demais requisitos – a ajuizarem a usucapião extraordinária que contou a expressiva porcentagem de 87% dos casos.

Pode-se verificar que a maioria das ações de usucapião foram propostas fora da Região Central da Cidade, pois cerca de 90% destas tinham como objeto imóveis situados em regiões periféricas. Que nos imóveis da Região Central, quase a metade deles eram utilizados para fins comerciais.

Foi constatado que os imóveis objeto de usucapião das regiões periféricas a maioria deles (84%) eram para fins residenciais, sendo que os autores de referidas ações tinham esses imóveis como sua única moradia e que ali habitavam a mais de 15 anos, percebeu-se que a maior parte desses posseiros detinham baixo poder aquisitivo, pois em 76% dos casos foi deferido a eles os benefícios da Justiça Gratuita, apesar de serem representados por advogados privados.

Das ações de usucapião pesquisadas constatamos que a região da cidade que concentra o maior número de ações foi a Região da Vila C (Bairro Porto Belo e Bairro

Itaipu C), seguida pela Região Central (Centro, Bairro Maracanã, Bairro Yolanda) e Região do São Francisco (Bairro Morumbi e Bairro Portal).

O grande número de ações de usucapião na Região da Vila C é explicado pelo fato de que entre os anos de 1998 e 2000 várias pessoas ocuparam parte do terreno em que se formou o Bairro Itaipu C e construíram suas casas passando a residir no local.

Na Região Central percebeu-se que na maior parte dos imóveis (82%) os autores entraram na posse por meio de contratos particulares e cessões de posse, inclusive há um deles datado de 1958.

Na Região do São Francisco foi averiguado que 67% das ações tinham como ré pessoas jurídicas que não mais estavam em atividades entre elas incorporadoras e imobiliárias, aqui há indícios que seja reflexo da grande migração que houve para Foz do Iguaçu na época da construção da Usina de Itaipu, onde na época houve uma expansão para o leste (Região do São Francisco) onde criaram muitos loteamentos para atender a população de baixa renda.

Pode-se constatar que por ser a ação de usucapião uma ação declaratória, a sentença de procedência do processo é uma espécie de “atestado” de que o posseiro está fazendo com que aquele imóvel que ocupa está cumprindo sua função social, pois ou ela está sendo utilizada pelo autor da ação para alguma outra finalidade útil (comércio, lazer, institucional) ou está sendo utilizada para sua própria moradia.

Também pode-se perceber que a usucapião pode ser utilizada como forma de “investimento imobiliário”, como no caso dos processos de usucapião referentes aos imóveis situados no Bairro Três Fronteiras (Região do Porto Meira). Porém, pelo conjunto do trabalho denota-se que as ações de usucapião foram utilizadas por pessoas de baixo poder aquisitivo para regularização fundiária dos imóveis que eram suas moradias.

Verificou-se que a usucapião é um dos meios adequados para regularizar uma situação de fato, porém um meio moroso pois se constatou que a ação mais rápida foi julgada em 278 dias e que grande parte dos processos estão tramitando a mais de 2.500 dias e ainda não foram julgados, em razão deste fato alinhado aos custos da ação, tem-se que se deve procurar a regularização fundiária por meio da usucapião, apenas quando não haver possibilidades de conseguir fazê-la por outros meios.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS:

ACYPRESTRE, Rafael de. **Direito à moradia e o poder judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ASSIS NETO, Sebastião de; JESUS Marcelo de; MELO, Maria Izabel de. **Manual de direito civil**. v. único. 3 ed. rev. amp. e atual. Salvador: Juspodivm: 2014.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Coleção Constituições brasileiras – 1946**; v.5, 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/139953>>. Acesso: em 11/11/2022.

BENSOUSSAN, Fabio Guimaraes; GOUVEIA, Marcus de Freitas. **Manual de direito econômico**. Salvador: Juspodivm: 2015.

BULOS, UADI LAMMEGO. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2013.

CATTA, Luiz Eduardo. **O cotidiano de uma fronteira: a perversidade da modernidade**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 1994. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/76115>>. Acessp em 11/11/2022.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 3. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Ipea: Rio de Janeiro. Março de 2017.

CUNHA JR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. amp. e atual. Salvador: Juspodivm: 2014.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB**. Salvador: Juspodivm: 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: 4º volume: direito das coisas. 22 ed. rev. e atual. de acordo reforma do CPC, São Paulo: Saraiva, 2007.

FACHIN, Zulmar. **Direitos fundamentais e cidadania**. coord.; Acelino Rodrigues Carvalho...[et al.]. – São Paulo: Método 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; Luciano, FIGUEIREDO; MARCOS EHRHARDT JR e WAGNER INÁCIO FREITAS DIAS. **Código Civil para concurso: doutrina jurisprudência e questões de concurso**. Ed. Juspodivm: Salvador, 2013.

FIUZA, César. **Direito Civil. Curso Completo.** 9.ed., 2. tir. - Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luís. **As funções sociais da cidade.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48>>. Acesso em: 17 out. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil esquematizado.** v.2. coordenador Pedro Lenza. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos.** / Joaquín Herrera Flores; tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.232 f

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação.** Curitiba: Juruá, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAIA, Taciana Mara Corrêa; GONÇALVES, Vinicius de Almeida. **A usucapião administrativa como instrumento de efetivação da regularização fundiária.** Revista Jurídica, 2013.

MAULEN, Isabela; MARINHO, Caíque; ETEROVIC, Roko, **Cidades e comunidades sustentáveis,** 2019. Disponível em: <<https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/eventos/bisus/5-cidadessustentaveis.pdf>>. Acesso em: 03/10/2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de; PORTO, José Roberto Mello. **Posse e usucapião: Direito material e direito processual.** 2 ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm: 2021.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial.** Curitiba, 2016 250f. Tese (Curso de Direito) – Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2016.

MOI, Carolina Vicente; DA SILVA Alexandre Barbosa. **A sucessão do cônjuge sobrevivente nas hipóteses de filhos híbridos com o autor da herança.** Rev. Ciênc. Juríd. Soc. UNIPAR. Umuarama. v. 20, n. 2, p. 175-195, jul./dez. 2017.

NASCIMENTO JÚNIOR, L. **Urbanização e cidade dispersa: implicações da produção do espaço urbano no Brasil, em Moçambique e na Austrália.** Geosp – Espaço e Tempo(Online), v. 21, n. 2, p. 550-569, agosto. 2017.

NEVES, Néelson Alvisé; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira; SEPÚLVEDA, Fernanda de Matos. **Direito à Moradia: O papel da Jurisdição na redistribuição do solo urbano.** 1 ed. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2017.

NEVES, SANTOS, SEPÚLVEDA. **Direito à moradia: o papel da jurisdição na redistribuição do solo urbano.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário.** 3 ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais.** 5. ed. rev. e atual. 2. Tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PINTO, Tales dos Santos. "**Território Iguacu no sul do Brasil**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilescuela.uol.com.br/historiab/o-territorio-iguacu.htm>>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

POLETTI, Ronaldo. **Coleção Constituições brasileiras – 1934** ; v.3; 3. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137602>>. Acesso em: 11/11/2022.

SANTOS. Ozéias J. **Usucapião e a regularização fundiária.** Leme: BH, 2017.

SARLET, Ingo. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988.** 6.ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2008.

SILVESTRE, Gilberto Fachetri. **As teorias econômicas da posse no Superior Tribunal de Justiça: Aspectos materiais e aplicação processual.** Revista de Direito da Cidade. v 12. n 2. .pp.1017-1052. Disponível em: <<https://www.e-publicações.uerj.br>>. Acesso em: 09/12/2021.

SOTUYO, P. C. G. **Segregação urbana: estudo de caso das vilas de Itaipu.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

STUAT JUNIOR, Sérgio Said. **Posse e dimensão jurídica no Brasil: recepção de um conceito a partir da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916.** Curitiba: Juruá, 2016.

TARTUCE, Flavio. **Manual de direito civil: volume único.** 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense, METODO, 2021.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos **latifúndios.** Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br>>. Acesso em: 17/10/2022.

LEGISLATIVAS:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 07 de agosto de 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 de set. de 2019.

_____. **Código Civil de 1916**. Publicado em 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 18 de set. de 2019.

_____. **Código Civil de 2002**. Publicado em 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 de setembro 2019.

_____. **Código de Processo Civil**. Publicado em 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 18 de setembro de 2019.

_____. **Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 15 de novembro 2022.

_____. Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942. **Declara o estado de guerra em todo o território nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d10358.htm>. Acesso em: 15 de março de 2022.

_____. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

_____. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16634.htm>. Acesso em: 15 de março de 2021.

_____. Decreto nº 87.040, de 17 de março de 1982. **Especifica áreas indispensáveis à segurança nacional insuscetíveis de usucapião especial, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87040-17-marco-1982-436790-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 de novembro de 2022.

_____. Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991. **Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-11-18-janeiro-1991-342571-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

_____. Lei nº 13.986, 7 de abril de 2020. **Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; altera as Leis n os 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 5.709, de 7 de outubro de 1971, 6.634, de 2 de maio de 1979, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.169, de 29 de dezembro de 2000, 11.116, de 18 de maio de 2005, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; revoga dispositivos das Leis n os 4.728, de 14 de julho de 1965, e 13.476, de 28 de agosto de 2017, e dos Decretos-Leis n os 13, de 18 de julho de 1966; 14, de 29 de julho de 1966; e 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113986.htm>. Acesso em: 23 de ago. de 2022.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2022.

FOZ DO IGUAÇU. Lei Ordinário 2.389 de 22 de maio de 2001. **Institui a Autarquia de Habitação de Foz do Iguaçu – FOZHABITA e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3269/leis-de-foz-doiguacu?types=28&q=2.389>>. Acesso: em 18 de setembro de 2019.

_____. Lei Ordinária 4.609 de 20 de abril de 2018. **Dispõe Sobre a Regularização Fundiária Urbana no Município de Foz do Iguaçu.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2018/460/4609/lei-ordinaria-n-4609-2018-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-no-municipio-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em 18 de setembro 2019.

_____. Lei Complementar nº 249, de dez. de 2015. **Institui os Instrumentos para o Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-complementar/2015/24/249/lei-complementar-n-249-2015-institui-os-instrumentos-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-urbana-no-municipio-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 05 de novembro de 2022.

_____. Lei Complementar nº 303, de 20 de dez. de 2018. **Dispõe sobre a criação, delimitação e denominação de Bairros no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/f/foz-do-iguacu/lei-complementar/2018/31/303/lei-complementar-n-303-2018-dispoe-sobre-a-criacao-delimitacao-e-denominacao-de-bairros-no-municipio-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias?q=303>>. Acesso em: 13 de jul.de 2022.