

ASPECTOS JURÍDICOS E FINANCEIROS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Legal and financial aspects of land regularization

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Pós doutora em Direito pela UFRGS/2016. Doutora em Direito do Estado pela USP/2005. Mestre em Direito do Estado pela UFRGS/2000. Professora de Direito Constitucional nas Faculdades João Paulo II. Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1996. Editora-Chefe da Revista da ESDM. Conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – CMDUA (RS, Brasil). E-mail: oliveira.cristianecatarina@gmail.com.

Resumo

A regularização Fundiária está baseada no direito fundamental à moradia digna previsto no artigo 6º da Constituição Brasileira de 1988. O presente estudo tem como objetivo apresentar os aspectos jurídicos e financeiros básicos da regularização fundiária, especialmente porque ambos precisam estar atendidos para que seja possível a aplicação da legislação e da Constituição. Conclui-se pela possibilidade de regularização fundiária em diversos casos que não envolvem apenas orçamento público. A metodologia da pesquisa utilizada é a revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Moradia digna. Regularização fundiária. Orçamento público. Regularização jurídica.

Abstract

Land regularization is based on the fundamental right to decent housing contained in article 6 of the Brazilian Constitution of 1988. This study aims to present the basic legal and financial aspects of land regularization, especially because both need to be met for the application of legislation and the Constitution to be possible. It is concluded by the possibility of land regularization in several cases that do not involve only public budget. The research methodology used is the literature review.

Keywords: Decent housing. Land regularization. Public budget. Legal regularization.

Sumário

1. Introdução; Regularização fundiária e direito à moradia digna no Brasil; 2. Regularização fundiária e direito à moradia digna no Brasil; 2.1 Noção de direito à moradia digna; 2.2 Regularização fundiária para realização da moradia digna; 3. Aspectos jurídicos e financeiros na regularização fundiária; 3.1 Aspectos jurídicos; 3.2 Aspectos financeiros; 4. Conclusões; Referências

1. INTRODUÇÃO

No Município de Porto Alegre, no sul do Brasil, como em geral em outros municípios brasileiros, há regiões mais afastadas do centro da cidade em que a densidade da população é menor e as pessoas têm moradia que não são consideradas dignas. Em alguns casos, as áreas mais afastadas do centro têm densidade ainda maior, mas mesmo assim, não se considera existir moradia digna. Em geral as áreas mais afastadas tem precariedade de condições urbanas, mas mesmo com adequado abastecimento de água, rede elétrica e outros, muitas vezes não há como se caracterizar a moradia como digna por não se vislumbrar aos moradores a propriedade ou a posse regular das moradias, de acordo com a lei civil.

A Constituição brasileira estabelece que o direito à moradia é um direito social no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” A Constituição também prevê o princípio da dignidade da pessoa humana. Diz-se então que, na Constituição brasileira, o direito à moradia significa moradia digna. A dignidade da moradia está, de um lado, na infraestrutura básica e nas condições urbanas, que dependem de aspectos financeiro-orçamentários estatais, mas também, de outro, na condição jurídica de regularidade da posse e da propriedade.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 30, I e VIII, atribui aos municípios a competência para garantir a moradia digna aos cidadãos que vivem naquele município. E os municípios devem atuar para oferecer dignidade às moradias dos munícipes. A dignidade da infraestrutura e das condições urbanas mínimas requeridas nas leis locais depende essencialmente de verbas orçamentárias disponíveis para implantar melhorias de saneamento, pavimentação de vias, e outros. É essencial também a análise sobre quais as providências municipais para oferecer dignidade jurídica às moradias.

A regularização jurídica da posse e da propriedade pode ser organizada pelos órgãos municipais, sendo para tal necessários procedimentos relativos à aprovação de Projeto Arquitetônico-urbanístico e este, depois de aprovado, deve ser levado para Registro da propriedade de cada lote, para cada uma das famílias ocupantes. A regularização da posse pode ser conduzida para oferecer segurança da posse, com a devida contratualização da posse em áreas públicas, por exemplo.

A garantia, portanto, do direito social à moradia digna, não envolve apenas intervenção pública de natureza financeiro-orçamentária. O direito à moradia digna, para ser garantido, envolve processos jurídicos de natureza administrativa ou judicial, conduzidos com base em leis municipais ou nacionais para regularização da posse e da propriedade dos moradores. E, nesse campo da dignidade jurídica da moradia, há vários pontos relevantes sobre seu conteúdo para serem discutidos, a fim de dar eficácia ao direito social à moradia.

Por fim, importa referir que se considera aqui o princípio da moradia digna como corolário constitucional no Brasil, sem olvidar da ideia de direito à moradia adequada (*right to adequate housing*) fundada em documentos do direito internacional (UNHABITAT, 2021).

2.REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA DIGNA NO BRASIL

2.1 NOÇÃO DE DIREITO À MORADIA DIGNA

O direito à moradia é um direito social, pois está previsto na Constituição brasileira desta forma. O direito à moradia é fundamental e “como se trata dos direitos fundamentais sociais, são essenciais para o exercício da democracia” (SILVA, 2014, p. 532).

O direito social à moradia previsto na Constituição brasileira no artigo 6º deve ser interpretado em conjunto com o conteúdo do art. 1º que trata da dignidade da pessoa humana como base do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, se há previsão do direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, então a moradia da pessoa humana deve conter o atributo da dignidade em uma interpretação sistemática do direito (FREITAS, 2010).

Assim, a moradia da pessoa deve ser digna, segundo a Constituição brasileira. A moradia não é considerada digna se não possui uma parcela mínima de regularidade arquitetônica e ambiental comparada com o que a sociedade pode oferecer para as moradias consideradas dignas. Esse padrão mínimo de formalidade inclui os serviços de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação, habitações em lotes ambientalmente adequados, entre outros. A falta de acesso a estes padrões, considerada informalidade, é preocupação nas grandes capitais (MARIGONI, 2011), especialmente no Brasil. Esse problema de dignidade da moradia atinge as pessoas de baixa renda, pela característica da estrutura histórico-social de acesso à moradia. No sentido histórico do urbanismo, Costa (2009, p. 45) refere a Carta do Urbanismo para compreender as cidades modernas.

2.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA REALIZAÇÃO DA MORADIA DIGNA

Diante da realidade do direito à moradia e ainda para dar eficácia a este direito social, há tempo as leis brasileiras fazem a previsão de “regularização fundiária” (Lei 10.257 de 2001, artigo 2º). Nos termos da Lei 11.977 de 2009, artigo 46, que apesar de revogada ainda é aplicável para as situações administrativas em curso, a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais dirigidas a pessoas de baixa renda para tornar digna suas moradias. De forma semelhante, a Lei 13.465 de 2017 que atualmente dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (PEDROSO, 2018), preceitua que a regularização fundiária urbana (REURB) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Veja-se, todavia, que a dignidade da moradia no sentido da regularidade da posse e propriedade não é dirigida apenas às pessoas de baixa renda, mas a todos aqueles que, apesar de condições em padrão adequado de serviços urbanos, não possuem regularidade registral da sua propriedade. Assim foi a opção dessa Lei 13.465 de 2017 ao distinguir duas modalidades de REURB em seu art. 13:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de bai-

xa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

As modalidades têm sido diferenciadas pela doutrina (CORREIA, 2017), mantendo-se a ideia constitucional da dignidade da moradia.

Portanto, essas leis consideram dois sentidos da regularização fundiária, pois têm como base a ideia de que moradia digna é aquela que tem: i) a infraestrutura e condições urbanas mínimas segundo as leis locais e ii) a propriedade e a posse regular de acordo com a lei civil.

Desde a origem no pós-constituição, a Lei 10.257 de 2001, que é chamada de Estatuto das Cidades, permite aos Municípios, instituir as políticas urbanísticas e de regularização fundiária. Nesse sentido, Saule Jr. (2006, p. 221) refere a necessidade de analisar o direito à moradia como núcleo central do direito à cidade sustentável prevista no Estatuto da Cidade.

O significado e a importância da regularização fundiária, em todos os seus aspectos, tem sido discutida há tempos na doutrina brasileira. Nesse sentido ALFONSIN (2007, p. 35):

[...] em cujo processo, sob os aspectos jurídico, físico e social, objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

A política urbana, portanto, é entendida como um setor de atuação do estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do espaço entre os diversos usos que o disputam (PINTO, 2014, p. 46). Nesse sentido, a política urbana é essencialmente da competência do Município.

Fica claro, então, que o objetivo da regularização fundiária é assegurar o direito social à moradia digna prevista na Constituição brasileira. Em sentido próximo, Mukai (2007, p. 66) afirma: “o direito à moradia não se resume a programas habitacionais, mas sim às condições de habitabilidade proporcionadas pelos centros urbanos”. Disso se vê ideia do amplo conteúdo do direito à moradia digna.

A regularização fundiária abrange duas situações distintas: tanto os casos de loteamento irregular como de ocupação clandestina. Em ambos os casos as pessoas estão morando sem a propriedade formal da área. Nesse sentido, Maluf (2012, p. 850) faz a distinção:

Existe, entretanto, uma diferença entre loteamento clandestino e irregular. O clandestino é aquele que não tem aprovação alguma, nem no registro de imóveis, nem na prefeitura, nem nada, o irregular, é aquele que a pessoa consegue aprovar na prefeitura, mas não leva o registro imobiliário esse é menos grave, pois já foi começado parte desse processo de loteamento.

Nesses casos a regularização fundiária tem dois significados principais. O primeiro é assegurar os serviços básicos para a dignidade da moradia, como fornecimento de água, energia elétrica, alguma forma de pavimentação e de esgotamento sanitário, bem como escoamento pluvial adequada à área, serviços estes que, segundo a Lei nº 6.766 de 1979, deveriam ter sido implantados pelo loteador da área (proprietário regular da área total). O segundo significado é a segurança individual da posse ou da propriedade da área que serve

como moradia. Essa segurança deve ser observada sob a perspectiva de todas as pessoas que lá vivem, ultrapassando o interesse apenas individual.

Nesse contexto, pode-se classificar duas situações: loteamentos irregulares e ocupações clandestinas (nos dois casos as pessoas moram em locais em que não têm propriedade e nem posse reconhecida juridicamente por instrumento legal próprio). Em ambos os casos os moradores, em geral, não tem atendido o direito à moradia digna em seus dois aspectos: serviços de infraestrutura urbanística e regularidade da posse e da propriedade.

3.ASPECTOS JURÍDICOS E FINANCEIROS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1 ASPECTOS JURÍDICOS

Para os casos de regularização de *loteamentos irregulares*, as providências de segurança da posse e/ou propriedade passam por soluções coletivas. A solução pode ser por instrumentos urbanísticos de registro do loteamento com regimes de registro mais facilitados, com regulação administrativa da corregedoria do Tribunal de Justiça (chamado Regulamento More Legal), ou por instrumentos como a demarcação urbanística prevista pela Lei nº 11.977/09, apenas para os casos de regularização já iniciados antes da revogação dessa lei, ou ainda pelos instrumentos da REURB-S ou REURB-E da Lei 13.465 de 2017. Isso porque, com esses tipos de instrumentos, é possível regularizar a propriedade por meio de um único procedimento que resultará, ao final, na abertura de matrículas individualizadas (registros de propriedade) em nome de cada morador, de acordo com seu lote.

Nesse sentido é competência municipal a implementação de regularização jurídica nas áreas da cidade em que, mesmo que haja alguma infraestrutura básica (muitas vezes abastecimento de água e luz) ainda é preciso a regularização jurídica da posse e da propriedade.

O instrumento da concessão do título de legitimação de posse pelo município, que se converterá em propriedade sem qualquer intervenção do Poder Judiciário, previsto na Lei nº 11.977 de 2009, artigo 60, foi utilizado e ainda está em tramitação em poucos casos. Veja-se a previsão legal:

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

De outro lado, já estão sendo aplicados de forma ampla, os instrumentos da REURB-S ou REURB-E da Lei 13.465 de 2017. Veja-se a previsão do seu art. 9º:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Importante ressaltar que para aplicação prática dos instrumentos da REURB-S e REURB-E e para a formulação dos procedimentos, tem sido de valia o debate realizado em conjunto com os registradores de imóveis (PAIVA, 2018).

Nos procedimentos de regularização fundiária, uma vez cadastradas as áreas onde haverá atuação municipal, se inicia pela elaboração de um Projeto de Regularização da área total com definição das partes de terra para cada um e das áreas de uso comum como, por exemplo, praças e escolas. Depois de feito o Projeto e aprovado no órgão administrativo municipal específico, ainda é preciso registrar as propriedades no Registro de Imóveis para que seja regularizada a propriedade de cada família. Os requerimentos administrativos podem ser de iniciativa municipal, dos interessados e de outros órgãos, conforme previsão na Lei 13.465 de 2017.

Um dos dados importantes sobre o andamento destes processos de regularização é a participação das pessoas, moradores do local, que devem ter contato constante com todas as fases do processo. Em muitos casos deve ser estimulada a criação de associações de moradores e cooperativas habitacionais para que haja mais participação em todo o processo.

Até aqui foram expostas as questões de regularização de loteamentos irregulares de forma coletiva. De outro lado, no caso de *ocupações clandestinas*, em que não houve previamente um loteador que iniciou um Projeto regular para aprovação municipal, em geral a ocupação de lotes é bem mais desorganizada, com vias (ruas) públicas consolidadas, com metragens muito distintas e às vezes de largura insuficiente e, assim, com maior dificuldade de registro de todo um loteamento. Por se tratarem de ocupações consolidadas no tempo, em geral já foram resolvidos problemas básicos de acesso a serviços mínimos, então colocados à disposição, nos limites da sua competência, pelo município. No caso de já se ter iniciado por algumas pessoas, por meio de seus advogados, processos individuais de obtenção de propriedade de cada lote por meio de ações de usucapiões individuais junto ao Poder Judiciário, o município acaba por dar continuidade a essa forma de regularização fundiária que depende do Poder Judiciário.

Alguns casos de regularização fundiária no Município de Porto Alegre são acompanhados pelo CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. No caso, são processos possessórios em curso, que estão em fase de conciliação e que foram suspensos e remetidos a este órgão. O objetivo é que um processo litigioso envolvendo posse e propriedade possa originar tratativas de regularização da área com titulação aos ocupantes, com a final regularização da área. O papel do judiciário na condução de solução conciliada nos casos de regularização fundiária em que há conflito judicial tem crescido de importância em muitos municípios do Brasil.

De outro lado ainda, permanecem em tramitação muitos processos judiciais mais antigos, em que a solução jurídica para assegurar o direito à moradia digna incluía o ingresso com ações de usucapião individuais junto ao Poder Judiciário. No caso do Município de

Porto Alegre, tais ações eram interpostas pela Procuradoria do Município com base na Lei municipal de Porto Alegre nº 7.433 de 1994. Essa lei permite que a procuradoria atue com procurador como advogado gratuito, representando pessoas individuais em loteamentos originados clandestinamente, e hoje consolidados, quando uma política de registro do loteamento como um todo se torna demasiadamente complexa.

Portanto, o fundamento legal para a regularização fundiária por meio de representação de partes individuais em ação de usucapião está no art. 4º da Lei nº 7.433 de 1994, uma vez que se trata de cidadãos necessitados:

Art. 4º - À Assistência Jurídica Municipal compete:

I — atuar na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais necessitados, em questões relativas à regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica, promovendo ações, contestando, reconvindo e recorrendo.

Também ainda é forma de regularização fundiária individual ou coletiva quando a defensoria pública ingressa com ação judicial de usucapião em nome de seus assistidos.

Na questão dos requisitos para ingresso com essas ações de usucapião, como já se disse, em que pese se tratar de usucapiões individuais, todas as ações fazem parte da regularização fundiária pelo contexto da ocupação. O fundamento jurídico de todas essas ações é a usucapião prevista na Constituição de 1988, regulado da mesma forma pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e pelo Código Civil. Vejam-se os dispositivos:

Art. 183 da Constituição de 1988:

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.

Art. 9º Estatuto da Cidade

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação 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 será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Art. 1240 do Código Civil

Art. 1.240. 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 O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Como se percebe, todos os dispositivos apresentam requisitos semelhantes para o reconhecimento da usucapião como modo de aquisição da propriedade: a) área ou edificação urbana privada de até 250 m²; b) uso para moradia; c) prazo de 5 anos de posse sem oposição; d) o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel.

De outra parte, ainda que sem posição final do Supremo Tribunal Federal, a discussão sobre a possibilidade de usucapião de área menor que 250 m² em edificação (apartamentos em edifício, por exemplo) parece ter perdido o sentido diante da previsão expressa no art. 9º do Estatuto da Cidade quando menciona “área ou edificação urbana”. Nesse sentido, já se entendia com Schäfer (2003) desde o início da vigência do Estatuto da Cidade, e também hoje, Mendes sustenta que não poderia haver uma “distinção hermenêutica que excepcionasse os imóveis edificados da incidência do usucapião” (2014, p. 354).

Por fim, é possível ainda observar sobre os requisitos para adquirir a propriedade por meio de usucapião (SCHÄFER, 2003), que não se exige a prova de justo título e boa fé, basta a moradia, e ainda a prova de não ser proprietário de outro imóvel urbano se faz pela certidão negativa dos Registros de Imóveis do município onde se localiza o imóvel objeto do pedido de usucapião.

Portanto, atualmente, para a condução da regularização fundiária por meio da ação de usucapião individual junto ao Poder Judiciário, é possível ingressar com a ação judicial de usucapião, representando o morador que pretende ter assegurada a segurança da propriedade. A petição inicial deve ser instruída com descrição dos fatos da posse para moradia, os fundamentos jurídicos do pedido (constitucional, estatuto da cidade e código civil, como retro) e a prova do seu direito, juntando planta do imóvel a ser usucapido, com memorial descritivo, ambos firmados por técnico (engenheiro, por exemplo), com Anotação de Responsabilidade Técnica. É necessária a citação do proprietário oficial (isto é constante do Registro) da área total onde se insere o imóvel objeto da posse e a citação dos confrontantes, além de expedição de edital para os réus em lugar incerto e os eventuais interessados. Serão intimados os representantes das Fazendas Federal, Estadual e Municipal para dizer do interesse, tendo em vista que não é possível a usucapião de área pública. O representante do Ministério Público intervém no processo, obrigatoriamente.

Todavia, foi aprovada, em 16 de março de 2015, a Lei nº 13.105, o novo Código de Processo Civil, que passou a vigorar desde 18 de março de 2016. E o processo de usucapião sofreu várias alterações segundo essa nova lei, sem alterar a estrutura inicial das ações.

Mas a grande alteração foi a criação de um processo de usucapião que não é feito junto ao Poder Judiciário, mas diretamente junto ao serviço de Registro de Imóveis. É um processo de natureza administrativa, em que o novo Código de Processo Civil, no art. 1.071 trouxe alterações significativas na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73, criando esta figura do usucapião extrajudicial (ou administrativo). O art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do art. 216-A em que se arrola o procedimento.

De início, pode parecer um avanço no sentido de um movimento para evitar a demora dos processos junto ao Poder Judiciário, para dar celeridade na sua resolução. Em olhar

mais detalhado, entretanto, percebe-se o contrário.

Esse pedido de usucapião extrajudicial previsto a partir da alteração da Lei de Registros Públicos pelo novo Código Civil constitui uma nova regulamentação, ainda não antes prevista na ordem jurídica. Mas os efeitos dessa alteração podem não trazer celeridade ou maior grau de efetivação ao direito fundamental à moradia em razão de sua regulação com mais requisitos, que o atual regime. Fica mais complexa exatamente a fase de citações e intimações, que é a mais demorada. Ademais, ainda exige presença de advogado, mesmo sendo em âmbito não judicial, o que não simplifica os procedimentos para os moradores de baixa renda. Por várias destas razões parece que tal forma de usucapião individual não tem papel relevância na regularização fundiária.

Explica-se que atualmente há certo consenso no sentido de que a regularização jurídica por instrumentos individuais como usucapião deve ser utilizada de forma excepcional, pois a ideia é substituir a solução individual por soluções coletivas.

3.2 ASPECTOS FINANCEIROS

Cidades como Porto Alegre, no sul do Brasil, de porte médio, mas também cidades maiores e menores, um problema antigo da urbanização segundo SILVA (2010, p.381), têm dificuldade de afirmar que seus moradores tem acesso à infraestrutura e condições urbanas mínimas, incluindo os serviços de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação e habitações em lotes ambientalmente adequados. E se não forem identificados tais serviços mínimos, não é possível caracterizar as moradias como dignas.

Como já se afirmou, segundo a legislação, é dever do loteador fornecer a infraestrutura mínima necessária inicial ao implantar o parcelamento do solo, mas não é o que ocorre em muitos casos. Diante da falta de serviços, o poder público é instado a fornecer a infraestrutura e condições mínimas de moradia, serviços estes que, como se disse, segundo a Lei nº 6.766 de 1979, deveriam ter sido implantados pelo loteador da área (proprietário regular da área total).

O que ocorre em geral é a reivindicação da comunidade pelos serviços de infraestrutura relacionados à moradia digna, já que o loteador, em regra, pelas mesmas razões pelas quais não concluiu o processo do registro do loteamento, também não implementou os serviços a que estava obrigado. Veja-se, inclusive, que o loteador que não implementou os serviços básicos de fornecimento de água, energia elétrica, alguma forma de pavimentação e de esgotamento sanitário, bem como escoamento pluvial adequada à área, como se disse, está incorrendo em crime previsto pela Lei nº 6.766/79 no seu artigo 50:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios.

A infraestrutura urbanística (assim como também de posse e propriedade, cujas soluções jurídicas já se descreveu), portanto, é responsabilidade do loteador (que se não o fiz poderá ser processado em juízo) ou em caso de não implantação efetiva pelo loteador, o

Município deverá fazê-lo. As providências do Município serão ações judiciais ou, em caso de a solução não for realizada no Poder Judiciário, dependerá de verba pública disponível para as melhorias.

Nesse sentido a doutrina no Brasil (ALFONSIN e FERNANDES, 2006) refere que também se regulariza fazendo obras de infraestrutura que não foram feitas por aqueles que parcelaram o solo. Um dos elementos essenciais, portanto do direito à moradia digna.

A questão da disponibilidade orçamentária é relevante, pois exige planejamento e organização de prioridades, e, deve-se lidar com a realidade da finitude de recursos diante das demandas sempre crescentes pelo acesso às condições urbanas.

Para a implantação dos serviços, é relevante a participação da comunidade, em uma parceria com o poder público para implantação dos serviços de infraestrutura mínima necessária para caracterizar a dignidade da moradia. É possível instrumentalizar essa parceria a partir de aproximação da comunidade de forma direta, por líderes comunitários, instrumentos como orçamento participativo e ainda pela organização de associações de moradores e cooperativas habitacionais.

O papel dos Conselhos Municipais também desempenha fundamental aporte para a organização dos debates sobre as prioridades de urbanização na cidade. Conselhos como de Habitação e de Desenvolvimento Urbano Ambiental, com participação por regiões da cidade, auxiliam nas decisões do orçamento público destinado à infraestrutura.

Por fim, é certo que as dificuldades financeiro-orçamentárias não são de todo intransponíveis e nesse sentido cabe referir a ideia de JACOBS (2011, p. 295): “As cidades vivas têm uma estupenda capacidade natural de compreender, comunicar, planejar e inventar o que for necessário para enfrentar as dificuldades.” Entende-se que não é tarefa fácil à cidade realizar o direito da moradia digna, mas de qualquer forma é possível.

4. CONCLUSÕES

Ao final, resta claro que o direito social à moradia, no Brasil, deve ser entendido como direito à moradia digna e que tal se relaciona a dois aspectos: a) a existência de infraestrutura urbanística, incluindo os serviços de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação e habitações em lotes ambientalmente adequados e b) a regularidade jurídica da posse e da propriedade, segundo as leis civis.

A regularização fundiária é a forma de enfrentamento para realização do direito à moradia digna e em geral se utilizam dois tipos de instrumentos para regularização fundiária da posse e da propriedade: i) ações judiciais de usucapião individual junto ao Poder Judiciário, como forma de regularização fundiária para obtenção do direito à propriedade da moradia e ii) procedimentos administrativos, de acordo com a legislação de regularização fundiária, baseada em projetos urbanísticos de toda a área utilizada pelos moradores, de modo a aprovar e registrar as propriedades individuais Esse direito significaria o aspecto de segurança do direito fundamental à moradia.

De outro lado, há desafios financeiros e orçamentários para serem enfrentados, diante da necessidade de implementação de infraestrutura urbanística mínima. Esses desafios devem ser enfrentados com a participação ativa da própria comunidade envolvida junto ao poder público.

A realização do direito à moradia por meio da regularização fundiária demanda o exercício das competências municipais em parceria com os moradores, por meio de ações administrativas com participação e transparência, para dar conteúdo e efetividade ao direito social à moradia digna.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável** - conceitos e diretrizes, Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Lei de Registros Públicos. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **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/L10257.htm. Acesso em 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876,

de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

CORREIA, Jonas Ricardo. **Usucapião - Regularização Fundiária Rural e Urbana**. 3. ed. Leme: Ed. Contemplar, 2017.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito Urbanístico Comparado**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Regina F. C. F. e BIASOTTO, Rosane C. **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitomoradia.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do Direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão urbana**. São Paulo, Martin Fontes, 1997.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 106, n. 106-107, p. 839-855, 2012.

MARIGONI, Gilberto. Nossas cidades estão ficando inviáveis. Entrevista com Erminia Maricato [27 jul. 2011]. **Desafios do Desenvolvimento IPEA**, São Paulo, ano 8, ed. 66, 2011. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 01 jul. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MUKAI, Toshio. **Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária**. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf. Acesso em: 25 set.2018.

PEDROSO, Alberto Gentil De Almeida. **Regularização Fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: RT, 2018.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**. 4. ed. rev. São Paulo: RT, 2014.

PORTO ALEGRE. **Lei Municipal nº 7.433, de 06 de junho de 1994**. Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e dá outras providências. Disponível em: <http://>

www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=2&p_secao=71. Acesso em: 01 jul. 2021.

SAULE Jr., Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHÄFER, Gilberto. Aspectos da usucapião especial urbana na constituição e no estatuto da cidade. **Revista da Ajuris**, v. 89, p. 71, mar. 2003.

SILVA, José Afonso. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

UNHABITAT. *The right to adequate housing*. Fact Sheet nº 21/Rev.1. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact_sheet_21_adequate_housing_final_2010.pdf. Acesso em: 09 jul 2021.

Recebido em: 16/08/2021

Aceito em: 17/08/2021