

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ADVOCACIA PÚBLICA ATUANDO PARA O RECONHECIMENTO DE DIREITOS

Vanêscia Buzelato Prestes
Cristiane da Costa Nery
Andréa Teichmann Vizzotto
Simone Somensi
Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Valnor Prochinski Henriques

Criatividade: a partir da estrutura permanente, contínua e com procedimentos estáveis, inserir norma que estabilizou o tema na Administração de Porto Alegre e permitiu que ao longo das várias gestões a regularização fundiária, na sua dimensão jurídica, fosse tratada de forma impessoal, técnica e permanente, independente das pessoas.

Ineditismo: uma procuradora municipal incluir nas atribuições legais dos procuradores a atribuição de ajuizar ações em nome de terceiros para regularização fundiária.

Alcance social: milhares de famílias beneficiadas em toda cidade, tendo garantida sua propriedade. As ações foram decorrentes de usucapião individual – quando não havia a hipótese coletiva -, de More Legal, que por uma ação se resolve a situação de muitas famílias.

1 Detalhamento da experiência

A Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA) atua em regularização fundiária desde 1994. Nas comunidades que pleiteavam a regularização da área no orçamento participativo (OP), o Município fazia as obras, porém a titularidade seguia indefinida, causando incerteza jurídica aos possuidores, bem como impossibilidade de exercício de outros direitos decorrentes do reconhecimento da propriedade, tais como contrair empréstimo para financiamento da casa própria. Nesse cenário, surge a atuação da PGM.

Da necessidade de garantir a propriedade e da compreensão dos princípios da segurança da posse que já naquela época eram propagados pela ONU/Un-Habitat, a PGM/POA assumiu essa tarefa, sendo a única procuradoria municipal de capital no País a ter nas suas atribuições a regularização fundiária de interesse social. O fato de procuradores municipais incluírem nas suas atribuições legais o ajuizamento de ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária, especializando-se nessa área e assumindo postura proativa de articulação institucional em busca de estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária na sua plenitude consiste na natureza inovadora da prática.

A evolução da regularização fundiária em Porto Alegre acompanhou as alterações legislativas. Ao longo desses mais de 20 anos, foram entregues mais de 1600 matrículas individuais por meio das ações de usucapião individuais, coletivas e Provimento More Legal, beneficiando milhares de pessoas. Processos de regularização de outros 3284 lotes estão em tramitação.

Os resultados obtidos e a consistência do trabalho realizado demonstram que, para PGM/POA, regularização fundiária é função de estado e não de governo. É uma tarefa pública que foi incorporada às atribuições legais da Procuradoria-Geral do Município como política pública permanente, que tem resgatado a cidadania de milhares de pessoas.

2 Detalhamento da prática

Em 1994, foi aprovada a lei municipal N° 7433/94, que previu nas atribuições dos procuradores municipais 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, reconvidando e recorrendo. Assim nasce a Equipe de Assistência Jurídica Municipal (EAJM), no âmbito da PGM/POA, sendo que os procuradores municipais passaram a representar as pessoas nas ações judiciais atuando em usucapiões. As usucapiões passaram a ser ajuizadas pelos procuradores municipais em benefício das pessoas que moravam nas áreas que o Orçamento Participativo (OP) definia como de regularização fundiária.



Atuação da Procuradoria garantiu continuidade à regularização fundiária como política permanente de estado.
Foto: Cristine Rochol/PMPA

Em 1996, foi criado o Núcleo de Regularização de Loteamentos, embrião do tratamento coletivo da regularização fundiária. Regularizar um loteamento exigia aprovação de lei municipal instituindo área especial de interesse social, pois os padrões urbanísticos (tamanho de lote, existência de equipamentos públicos, tamanho da via) não eram os do entorno. Esse aspecto denomina-se dimensão urbanística da regularização fundiária e foi trabalhado a partir do advento do Estatuto da Cidade em 2001 e da alteração da lei federal 6766/79, incluindo a previsão das zonas especiais de interesse social. Ainda, para realização das obras, os proprietários que venderam os lotes foram notificados,

foram ajuizadas ações judiciais exigindo a implantação das obras de sua responsabilidade, pois o tratamento da questão precisava ser na sua integralidade.

O Núcleo de Regularização de Loteamentos era coordenado pela PGM e tinha a presença de outras secretarias, em especial da Secretaria de Planejamento Municipal, que atuava par e passo com a PGM, e uma forte articulação com a comunidade interessada. Os passos da regularização são lentos, quebram paradigmas, envolvem uma série de atores internos ao município e externos (Ministério Público, Judiciário, Registro de Imóveis). Tratar da irregularidade significa atuar no anticonvencional, nos problemas que a institucionalidade não responde com o tratamento uniformizado. Na medida em que as fases da regularização iam avançando, surgiam novos entraves, pois a administração pública e o registro de imóveis não estavam burocraticamente preparado para processos anticonvencionais como estes.

Em dezembro de 2006, por meio do Decreto 15.432, foi criada a Gerência de Regularização de Loteamentos, com atuação de procuradores e engenheiro, e estes coordenavam uma comissão intersecretarias responsável pela emissão de diretrizes para a aprovação dos projetos urbanísticos nas áreas de regularização fundiária.

Em 2013, por meio do Decreto 18.471/13, foi criada a PARF – Procuradoria de Regularização Fundiária, órgão que unificou a Gerência de Loteamentos e a EAJM.

Em 2016, no âmbito da alteração de estrutura da PGM, criou-se a Gerência de Arquitetura e Engenharia (GEAR), órgão integrante da estrutura oficial da PGM/POA, nos termos do Decreto 19.303/16, que tem por atribuição prestar assessoria aos projetos urbanísticos, às comissões, audiências e todas as demais necessidades para construção dos projetos específicos e das diretrizes gerais.

A evolução da regularização fundiária na PGM de Porto Alegre acompanhou as alterações legislativas. Na medida em que foram sendo introduzidos novos instrumentos (Estatuto da Cidade 2001, Minha Casa Minha Vida 2009), estes foram sendo aplicados e

disso decorreu a ampliação da equipe, a incorporação de técnicos de outras áreas e a atuação interdisciplinar e interórgãos que existe em Porto Alegre.



Instrumento previsto pelo Minha Casa, Minha Vida, legitimação de posse está sendo utilizada para a regularização do Residencial Mariante.

Foto: Divulgação PMPA

A grosso modo, em 1994, usucapião era o único instrumento que podia ser utilizado para regularização de áreas privadas nas quais não ocorreu a compra e venda, mas sim ocupação. O More Legal é utilizado para os casos em que ocorreram loteamentos clandestinos ou irregulares, regulariza toda a gleba, inserindo-a na cidade.

A usucapião é um instituto que existe para reconhecer a perda de uma propriedade. A pessoa que consta como proprietário em uma matrícula assim é considerado até que se demonstre o contrário (posse mansa, pacífica, para fins de moradia por mais de 05 anos até 250 m², e até 15 anos nos demais tamanhos (posse mansa, pacífica e de boa-fé). Por isso, o processo para reconhecimento da perda da propriedade é complexo. Tem a citação de todos os lindeiros, todos os proprietários e cônjuges que constam nas matrículas e intimação

da Fazenda Pública dos três entes federativos. É moroso e não foi pensado para situações coletivas como as trabalhadas nas áreas irregularmente ocupadas. Ao assumir a regularização fundiária como sua atribuição, a PGM/POA deparou-se com áreas ocupadas há mais de 30 e 40 anos, porém sem infraestrutura, pois os moradores não eram os titulares da propriedade. Mas o processo de reconhecimento da perda formal da propriedade precisava passar por todas as etapas. Excessos de citações, intimações e repetição de atos cartorários eram sua característica.



Vila Cruzeiro foi uma das primeiras áreas regularizadas via usucapião individual, que resultaram em 850 matrículas já entregues.

Foto: Cristine Rochol/PMPA

Ao longo do período, foram entregues de 850 matrículas individuais, representando o número de famílias de baixa renda que tiveram sua propriedade reconhecida nas áreas de regularização fundiária assim trabalhadas a partir das prioridades definidas pelo Orçamento Participativo. Estão ainda em tramitação 191 processos.

Após o advento do Estatuto da Cidade, foi prevista a usucapião coletiva. Apesar de todas as dificuldades, a PGM/POA conseguiu concluir um processo coletivo, que reúne 92 lotes. Porém, os entraves das ações individuais repetiram-se na ação coletiva e esta levou mais de quinze anos tramitando até o trânsito em julgado. A grande vitória é que os mandados para registros serão individualizados para cada lote, gerando matrícula especificada para cada moradia.

Nas hipóteses da existência de loteamentos (com venda dos lotes, não ocupação consolidada), desde o advento dos Provimentos More Legal, estes são utilizados, pois dão celeridade à tramitação. O primeiro Loteamento regularizado foi em 2003: Residencial Vitória, ainda sob o marco do More Legal I. De lá para cá (os dados sistematizados são a partir de 2007), foram regularizados (entregue matrículas) cerca de 10 loteamentos, perfazendo mais de 700 lotes. Em andamento para regularizar pelo More Legal, têm-se já ajuizados 15 loteamentos, perfazendo 1576 lotes. Não estão incluídas nessa base de dados as áreas públicas.

Atualmente, o trabalho mais intenso é nos processos de demarcação urbanística e legitimação da posse, instrumentos previstos pelo Minha Casa, Minha Vida e que visam dar celeridade à regularização. Para tanto, foi desenvolvido um fluxo novo, prevendo contato direto por meio da compatibilização das ferramentas de informática com os registros de imóveis, assinatura digital e outros meios atuais que possibilitam atribuir a segurança e celeridade necessárias aos processos de regularização fundiária. Toda a tramitação da legitimação da posse está sendo em processo administrativo eletrônico (SEI), já em pleno funcionamento e uso. Duas demarcações urbanísticas estão em andamento, perfazendo 1517 lotes.

No processo de evolução da regularização fundiária, a PGM/POA incorporou estrutura técnica, desenvolvendo metodologias e fluxos para agilizar os processos interno e externo de reconhecimento do direito de moradia às pessoas, sendo hoje uma atividade institucional incorporada, consagrada e tarefa permanente dos procuradores municipais de Porto Alegre.

O resumo dos instrumentos utilizados, matrículas entregues, Loteamentos atendidos pela PARF e demarcação urbanística em andamento seguem a seguir:

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária

LOTEAMENTOS REGULARIZADOS PELO MORE LEGAL

Nº	Nome do Loteamento	Nº Lotes
1	Cooperativa Max Gueiss	63
2	Loteamento Lydia Sperb	13
3	Loteamento Mirante do Guaíba	40
4	Loteamento Parque União	113
5	Loteamento Túnel Verde	100
6	Loteamento Chicão	200
7	Loteamento Pedreira	29
8	Loteamento Vicente Cieciesky	40
9	Loteamento Augusto Garcia	54
10	Residencial Vitória	32
TOTAL		684

LOTEAMENTO COM MORE LEGAL EM ANDAMENTO

Nº	Nome do Loteamento	Nº Lotes
1	Loteamento Vale do Sol I e II	96
2	Loteamento Beco do Stringhini	98
3	Loteamento Chácara do Bombeiros	234
4	Loteamento Jardim Cascata	364
5	Loteamento Chácara das Peras	74
6	Loteamento Francisca Alves	93
7	Loteamento Ênio de Souza	129
8	Loteamento Lauro Poersh	33
9	Loteamento Gedeon Leite 400	27
10	Loteamento Beco do Jesuíno	49
11	Loteamento Ello Dourado	236
12	Loteamento da Estrada Campo Novo	14
13	Loteamento Jorge Pereira Nunes, 1135	69
14	Loteamento Tomé Antônio de Souza	60
15	Jardim Renascença	429
TOTAL		2005

LOTEAMENTOS COM DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Nº	Nome do Loteamento	Nº Lotes
1	Loteamento Mariante, Sertão I e II	717
TOTAL		717

LOTEAMENTO COM DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA EM ANDAMENTO

Nº	Nome do Loteamento	Nº Lotes
1	Loteamento Quinta do Portal	800
TOTAL		800

PROCESSOS DE USUCAPIÃO

Tipo	Situação	Locais
Usucapião coletivo	92 lotes regularizados	Vila Operário
Usucapião individual	850 matrículas entregues 191 processos judiciais em andamento 12 lotes com registro individual em andamento	Vila Cruzeiro Esmeralda Dona Malvina Orfanotrófio I Orfanotrófio II São Martinho Alto Erechim Chácara Sperb

Correlata a esse trabalho, importante atuação se dá nas comissões que discutem e aprovam as diretrizes e, posteriormente, os processos de regularização urbanística. A atuação em áreas já ocupadas, bastante consolidadas, o cumprimento das exigências das legislações setoriais que não dialogam entre si, os conceitos jurídicos que se concretizam a partir dos projetos específicos previstos nessas leis, aumentam a complexidade e fazem com que o processo de interpretação da legislação e de construção de conhecimento interdisciplinar seja um desafio constante. Neste particular, a função da PGM na interpretação das leis frente aos casos concretos tem sido relevantíssima para destravar situações que pareciam insuperáveis, para estabelecer os limites jurídicos sustentáveis, bem como para formular as hipóteses de aplicação dos instrumentos existentes. Os pareceres cujas ementas

estão a seguir citadas fazem parte dessa importante função desenvolvida pela PGM ao longo dos anos.

Pareceres

Data: 09/09/2014	Nº/Tipo: 1187/2014
Relator: Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: PAJM
Origem	001.030064.12.0
Interessado	
Ementa	<i>Implantação de rede elétrica pela Companhia Estadual de Energia Elétrica em assentamentos, loteamentos irregulares e clandestinos. Interpretação dos dispositivos atinentes da Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL à luz dos dispositivos constitucionais que tratam da competência dos entes federativos em matéria urbano ambiental. Diferenciação entre solicitação de implantação de rede e anuência com a implantação de rede. Atribuição do poder público enquanto promotor da regularização e sua competência enquanto regulador do uso do solo urbano. Características do Termo de anuência.</i>

Data: 13/09/2013	Nº/Tipo: 1184/2013
Relator: Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: PAJM
Origem	001.008038.11.2
Interessado	Gerência de Regularização de Loteamentos
Ementa	<i>Regularização de loteamento pelo poder público nos termos do art. 4º da Lei n. 6.766/79 e do Provimento n. 29/2004 da Corregedoria Geral da Justiça/ RS - More Legal III. Lotes que restaram em nome do Município de Porto Alegre poderão ser transferidos aos adquirentes mediante comprovação dos requisitos legais. Possibilidade de titulação em nome do adquirente no caso de comprovação da quitação do contrato. Possibilidade de aplicação dos instrumentos de política urbana para a regularização nos casos de ausência dos requisitos para a transmissão da propriedade. Município desenvolve a política urbana conforme diretrizes gerais fixadas em lei, no exercício de atribuição definida no ordenamento jurídico vigente, quando promove a regularização de loteamento e a regularização jurídica do lote.</i>

Data: 24/04/2013		Nº/Tipo: 1183/2013
Relator: Maria Etelvina B. Guimaraens		Equipe: PAJM
Origem	001.011968.13.3	
Interessado	Secretaria Especial da Copa	
Ementa	<i>Imóvel público abrangido por Área de Interesse Social para fins de regularização fundiária e ocupado para fins de moradia. Necessidade de desocupação e utilização para implantação de obra pública. Indenização decorrente do direito à moradia. Possibilidade de indenização aos moradores desde que comprovado o preenchimento dos requisitos legais à Concessão de Direito Real de Uso ou à Concessão de Uso Especial para fins de moradia.</i>	

Data: 26/06/2013		Nº/Tipo: 1162/2010
Relator: Simone Somensi		Equipe: PAJM
Origem		
Interessado	ONG Estér Mulher, Associação dos Moradores Acesso P7, Câmara de Vereadores do Município, PARF/PGM e CEEE.	
Ementa	<i>Parcelamento do solo urbano para fins de interesse social. Regularização fundiária de assentamentos de interesse social localizados em área urbana. Instalação da infraestrutura para implantação da rede elétrica. Requisitos. Procedimentos. Possibilidades. Resolução Normativa n. 384/09, da ANEEL. Aplicação do Estatuto da Cidade, da Lei Federal n. 11.977/09 – Minha Casa, Minha Vida, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental e legislação correlata.</i>	

Data: 28/11/2009		Nº/Tipo: 1154/2009
Relator: Vanêscia Buzelato Prestes		Equipe: PUMA
Origem	Centro de Educação Ambiental Reciclando Vidas e GT Mato Sampaio/ SPM e Demhab	
Interessado		
Ementa	<i>Vilas Mato Sampaio, Pinto e Divinéia. Área Especial de Interesse Social instituída pela Lei Municipal Nº 8150/98. Procedimentos para regularização e aprovação das edificações. Cadastramento das vias existentes, viabilizando frente para logradouro público oficial. Possibilidade. Precedentes no mesmo sentido. Aprovação de EVU parcial. Possibilidade. Concessão de direito de superfície às famílias que morarão no sobrado. Possibilidade de utilização. Art. 21 e seguintes do Estatuto da Cidade/Lei Federal 10.257/01. Procedimento para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Aprovação de projetos arquitetônicos de edificação de interesse social e respectiva concessão do habite-se. Aplicação da Lei Municipal 548/06.</i>	

Data: 18/01/2008	Nº/Tipo: 1145/2008
Ana Luisa Soares de Carvalho	Equipe: PUMA
Origem	2.235397.00.0
Interessado	ODILON FRANCISCO WILDNER
Ementa	<i>Assentamento clandestino em área de risco. Laudo técnico atestando a necessidade de obras de engenharia para eliminação do risco. Obras que incorporam as condições de regularização do parcelamento. Possibilidade. Fiscalização e monitoramento da execução das obras pelo Município. Dever que se impõe ao Poder Público. A responsabilidade civil do Município somente pode ser tratada no plano da omissão. Faute du service. Responsabilidade pela teoria subjetiva que pressupõe o dolo ou culpa.</i>

Data: 18/01/2008	Nº/Tipo: 1144/2008
Relator: Vanêsa Buzelato Prestes	Equipe: PUMA
Origem	004.001280.05.8
Interessado	Demhab e SPM
Ementa	<i>Vila Santa Rosa. Aprovação do projeto urbanístico visando à regularização fundiária. Área inserida em zona de possível de restrição de uso do solo por ser entorno do aeroporto. Curva de Ruído 2. Estudos que ainda estão sendo desenvolvidos pela ANAC e que não foram formalizados. Ocupação existente desde 1976. Lei Federal Nº 7565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e Portaria Nº 1141/GM5 de 1987. Análise da legislação federal incidente. Possibilidade de aprovação do projeto urbanístico, pois não se trata de nova utilização, mas de regularização fundiária. Na análise de eventual incidência do Art. 46 Lei Federal 7565/86. Direito à indenização por se tratar de ocupação pré-existente na impossibilidade de permanência no local. Sugestão de envio de comunicado à ANAC, com base no novo zoneamento já recebido pela municipalidade, considerando tratar-se de regularização jurídica e registrária da gleba e não autorização para novas construções ou utilização da área.</i>

Data: 28/07/2005	Nº/Tipo: 1116/2005
Relator: Vanêsa Buzelato Prestes	Equipe: PUMA
Origem	02.299827.00.0
Interessado	Departamento Municipal de Habitação - Demhab
Ementa	<i>Inteligência do art. 77 do PDDUA. Dispositivo que estabelece compensação para a realização da desafetação em bem de uso comum. Princípio da compensação ambiental. Necessidade de laudo para demonstrar a existência do dano, inclusive para hipóteses novas. Dispositivo não aplicável para as áreas inseridas no Programa de Regularização Fundiária à época da entrada em vigor do Plano Diretor, por força do que dispõe o §2º do art. 77.</i>

Data: 13/02/2004		Nº/Tipo: 1095/2004
Relator: Vanêsa Buzelato Prestes		Equipe: PPL
Origem	02.209605.00.6	
Interessado	Núcleo de Regularização de Loteamentos/PGM e Associação dos Moradores da Vila Viçosa	
Ementa	<i>Regularização Fundiária. Passivo ambiental das cidades brasileiras. Necessidade de desenvolver projetos que impliquem na melhoria das condições ambientais do local. Regularização de loteamentos . Inaplicabilidade da Resolução Conama 303/02 . Situações historicamente consolidadas. A aplicação da Resolução Conama 303/02 ocorre a partir da sua publicação. Precedentes na PGM. Parecer nº 1090/04. Aplicação da metragem de área de preservação permanente prevista na época da implantação do loteamento. Possibilidade do órgão ambiental motivadamente indicar metragem maior ou menor em projetos de regularização fundiária, analisada a situação fática concreta.</i>	

Data: 08/04/2002		Nº/Tipo: 1050/2002
Relator: Roberta Irber Redel		Equipe: Assessoria Especial
Origem	02.269757.00.2; 02.283623.00.8 e 02.264010.00.4	
Interessado	Secretaria de Planejamento Municipal - SPM	
Ementa	<i>Loteamentos irregulares e clandestinos. Regularização via gravame de AEIS. Possibilidade de utilização do instituto da urbanização progressiva na regularização de loteamentos que necessitam de obras de macrodrenagem. Aplicação do Decreto nº 11.637/96, alterado pelo Decreto nº 11.806/97. Requisitos e procedimentos.</i>	

Data: 11/11/1998		Nº/Tipo: 1002/1998
Relator: Juliano da Costa Stumpf		Equipe:
Origem	02.079682.98.7	
Interessado	Sérgio Octávio Sauer	
Ementa	<i>Propriedade. Indenização.Reivindicação. Usucapião. Não deve ser indenizado, em razão de alargamento de via pública, o particular que não conta mais com o direito de reivindicar o bem imóvel face ao decurso do tempo de mais de vinte anos de posse justa do município sobre a área. Para adequada e formal transferência do domínio da área possuída pelo município, é necessário o ajuizamento da ação de usucapião, pois só assim terá a Administração Pública condições e regularizar a sua propriedade. A transcrição no Registro de Imóveis depende de título hábil</i>	

Data: 31/12/1996	Nº/Tipo: 961/1996
Relator: Sérgio Volker	Equipe: PAJM
Origem	01.032738.96.0
Interessado	Secretaria do Governo Municipal - SGM
Ementa	<i>Desapropriação. A existência de posse «ad usucapionem», por vários anos, gera a desvalorização do valor do imóvel em relação ao proprietário, devendo os possuidores serem citados no processo expropriatório. Os possuidores têm direito a indenização. Instrumento adequado para a regularização fundiária da Vila Cristal.</i>

Data: 03/12/1996	Nº/Tipo: 954/1996
Relator: Vanêsa Buzelato Prestes	Equipe: CAJ
Origem	
Interessado	Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB
Ementa	<i>Vilas situadas em áreas particulares. Possibilidade do Município implantar a infraestrutura necessária. Habitação popular como histórica política pública no Brasil, merecedora da tutela estatal. Possibilidade de utilização de verba orçamentária para regularização. Sugestão de procedimentos que resguardam a ação administrativa.</i>

Data: 24/05/1996	Nº/Tipo: 934/1996
Relator: Ana Cristina Tópor Beck	Equipe: PDPD
Origem	001.020561.96.2
Interessado	Departamento Municipal de Habitação
Ementa	<i>Áreas doadas à municipalidade, em observância à regra constante da Lei do parcelamento do solo. Bens de uso comum do povo. Desafetação. Possibilidade jurídica. Verificado que tais áreas nunca cumpriram, de fato, com a destinação lhes dada inicialmente, pela lei, o processo de desafetação somente estará regularizando situação já consolidada no mundo dos fatos, sem causar prejuízos à comunidade acerca de sua eventual desutilização. Existência de norma legal expressa disciplinando a matéria: art 2º, § 2º, L. C. nº 242/91. Estudo de viabilidade urbanística dos programas de regularização fundiária, pelo Conselho do Plano Diretor, criado pela L. C. nº 43/79 e regulamentado pelo decreto nº 6964/79, relativamente à viabilidade da desafetação. Desnecessidade. Em que pese seja da competência exclusiva desse órgão a análise e deliberação quanto aos padrões urbanísticos de projetos e programas, a existência de norma legal expressa impondo a desafetação de áreas dessa natureza, a atribuição desse órgão fica relegada a segundo plano.</i>

Data: 02/05/1996		Nº/Tipo: 931/1996
Relator: Armando da Costa Domingues		Equipe: PUMA
Origem	002.268120.00.0	
Interessado	Antonio Justo Roldão	
Ementa	<i>Regularização de loteamento clandestino. Incidência da Lei Complementar nº 140/86. Atendimentos aos requisitos legais. Interpretação do artigo 2º da referida norma legal.</i>	

Data: 23/11/1995		Nº/Tipo: 901/1995
Relator: Maria Etelvina B. Guimaraens		Equipe: CAJ
Origem	1.011082.92.5	
Interessado	União das Associações de Moradores de Porto Alegre	
Ementa	<i>Loteamento aprovado e implantado antes da edição da Lei Federal 6766/79. Aplicação da Lei Compl. n. 140/86, referente a regularização de loteamentos. Encaminhamento a registro da planta aprovada.</i>	

Data: 15/09/1995		Nº/Tipo: 879/1995
Relator: Laura Antunes de Mattos		Equipe:
Origem	02.212957.00.4	
Interessado	Casemiro de Souza	
Ementa	<i>Loteamento clandestinamente implantado. Imóvel originado em desmembramento anterior à vigência da Lei complementar nº 43/79 e Lei nº 6.766/79. Promessa de doação de área pelo proprietário que não efetivou-se. Ausência de fundamento legal para a exigência da doação eis que a mesma não mais externa a vontade do proprietário. Possibilidade de regularização do loteamento pelas disposições da Lei Complementar nº 140/86, não sendo da essência desta regularização, a doação.</i>	

Data: 05/07/1994		Nº/Tipo: 818/1994
Relator: Cyntia Assumpção Pohlmann		Equipe: EAJ
Origem	02.271694.00.1	
Interessado	Marcelo Mainioeri Coutinho	
Ementa	<i>A Lei Complementar 140/86 é lei de regularização que já contém os requisitos mínimos a serem atendidos para tanto. O espírito da lei é justamente a regularização independente de padrões urbanísticos postos.</i>	

3 Principal Inovação

A prática inovadora consiste nos seguintes aspectos:

- a) Procuradores municipais, afeitos à defesa do fisco, dos procedimentos de licitação dentre outras tarefas estruturantes da administração pública, incluïrem nas suas atribuições legais ajuizar ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária nas áreas decorrentes das demandas do Orçamento Participativo (OP), tendo procuradores especializados nesta área de atuação;
- b) PGM integrar-se e coordenar grupos de trabalho que aplicam os instrumentos urbanísticos e ambientais na perspectiva da regularização fundiária;
- c) PGM articular com registro de imóveis, Corregedoria da Justiça, Ministério Público e outros interlocutores as estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária na sua plenitude (urbanística, jurídica e registraria);
- d) A estrutura da PGM incorporar equipe técnica que atua na regularização fundiária de modo interdisciplinar;
- e) PGM liderar e desenvolver estudos na perspectiva horizontal da administração pública em matéria de direito social (direito à moradia), pensando o direito a partir de sua dimensão sistêmica, produzindo interpretações para temas antes não tratados pela administração pública.

4 Processo de implantação da prática

1. Em 1994, foi aprovada a lei municipal N° 7433/94 que previu nas atribuições dos procuradores municipais atuar na defesa dos interesses os cidadãos e entidades municipais necessitados, em questões relativas a regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica promovendo ações, contestando, reconvidando e recorrendo

2. Em 1996, foi criado o Núcleo de Regularização de Loteamentos. Neste período, foram criadas as AEIS – áreas especiais de interesse social, regra urbanística que possibilita o tratamento diferenciado no regime urbanístico para glebas ocupadas. O gravame de AEIS no plano diretor é requisito para as regularizações objetivadas. As primeiras regularizações de loteamentos são desta época, porém ainda com pouca escala. (Em 2003, o Loteamento Vitória foi o precursor).
3. Em 2006, foi criada a Gerência de Loteamentos pelo Decreto n. 15.432/06, com a lotação de engenheiro para atuação nos levantamentos topográficos e projeto urbanístico de cerca de 4.000 lotes, instrumentos necessários à regularização; nesse período, a PGM contratou topografia para aumentar o atendimento à regularização.
4. Em 2013, foi criada a Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF), unificando a assistência jurídica e a regularização de loteamentos. Novos instrumentos previstos na Lei 11.977 eliminaram obstáculos e criaram facilidades às regularizações coletivas, foco atual da PARF. Nesse período outra contratação foi realizada, incluindo a realização de projeto urbanístico de regularização fundiária, além de levantamento planialtimétrico da ocupação.
5. Ainda, no âmbito do Município e com a presença da PGM, foram criadas comissões de aprovações dos projetos de regularização fundiária. Há um trabalho interórgãos com o exame da drenagem, das restrições urbanísticas e ambientais, da extensão de água, entre outros requisitos, que fazem parte do processo de regularização.
6. A PARF também aciona os loteadores e demais responsáveis pelos loteamentos clandestinos e irregulares para que cumpram suas obrigações. E, ao mesmo tempo, trabalha na regularização. Já houve casos de comunidades depositarem valor em juízo correspondente aos lotes, que foi liberado para a própria

comunidade fizesse as obras. Também houve casos em que foi possível firmar termo de ajustamento de conduta com o loteador, este assumindo a tarefa da regularização em etapas, com acompanhamento par e passo pela PGM/POA. O exame é feito diante a necessidade do caso concreto Atualmente esta prática de acompanhamento da obrigação foi adotada nos processos judiciais em fase de execução de sentença. Município, Ministério Público e Judiciário acompanham o processo por etapas, com realizações de audiências previamente programadas em que as partes levam ao conhecimento dos atores os trabalhos concluídos, o que não foi possível concluir, apresentando os problemas, e, juntos, são pensadas soluções para os entraves e previstos encaminhamentos.

5 Fatores de sucesso

1. A atuação permanente, continuada e realizada por carreira de estado da administração pública dá credibilidade, garante a continuidade e possibilita que o tema perpassa governos, pois a complexidade do processo de regularização é grande e não se cinge a 4 anos.
2. O acréscimo das atribuições legais dos procuradores foi o modo de fazer com que os advogados públicos também tenham atribuição para representação e defesa da cidadania, nos processos de acesso à terra; não era tradição a atuação de procuradores municipais nesses processos, representando uma profunda mudança de paradigma. Tal acréscimo propiciou a criação da estrutura e a evolução na sua atuação, a fim de atender a finalidade pretendida.
3. A atuação interdisciplinar permite romper a barreira das linguagens herméticas e possibilita a construção de novas sínteses, dialogando com a complexidade de um processo de regularização

que trabalha com algo que estava fora do mundo jurídico. A perspectiva de resgate de cidadania só é possível quando o fio condutor se mantém e nas atuações interdisciplinares esse fator se evidencia. Essa interdisciplinaridade se dá na constituição da PARF com profissionais de outras áreas e nas comissões municipais que aprovam os projetos de regularização que são executados e posteriormente levados a registro.

4. A articulação com as comunidades envolvidas, que identificam a PGM e os procuradores como seus advogados para buscar o direito à moradia, para buscar o que é seu, foi e é fator fundamental.



Reunião das diversas Secretarias do município para estabelecer diretrizes urbanísticas e ambientais dos projetos contemplados para regularização em Porto Alegre.

Foto: Luciano Lanes/PMPA

5. A gestão que foi feita pela PGM por um determinado período e a consolidação de estrutura interórgãos para aprovação das diretrizes e dos projetos de regularização hoje existentes, da qual a

PGM agora faz parte, dão suporte jurídico para que os técnicos possam ter tranquilidade para a tomada de decisão que difere do comando/controle tradicional na Administração Pública. Decisões concertadas precisam ser motivadas, analisam o caso concreto, consideram a sustentabilidade. E esses elementos é que são cotejados nos casos concretos. A compreensão e debate destes princípios norteadores da decisão administrativa à luz dos casos concretos têm sido tarefa constante da PGM nos órgãos colegiados, a fim de subsidiar a tomada de decisão.

6. A segurança jurídica dos procedimentos adotados para soluções não convencionais proporcionou confiança e deu suporte para os demais profissionais do Poder Público atuarem de forma a romper paradigmas e apontarem soluções para o que não estava previsto no sistema pensado e construído para a cidade formal. Também deu credibilidade externa com os demais atores envolvidos no processo de regularização fundiária e daqueles que tem por função fiscalizar os atos da administração pública (registradores, órgãos de classe, Defensoria Pública, Ministério Público Estadual e Federal, Tribunal de Contas e Poder Judiciário), criando-se uma rede de contatos e atuação integrada.

6 Dificuldades encontradas

1. Quebra de paradigma com a própria advocacia municipal. No início, houve um debate se regularização fundiária poderia ser atribuição de procuradores municipais, pois existe a defensoria estadual e está-se representando terceiros no processo judicial e administrativo. A conclusão foi pela possibilidade de atuação, com base na competência municipal suplementar, haja vista que o direito à moradia, cuja regularização fundiária é espécie, é competência municipal. A Associação dos Defensores Públicos do RS ajuizou Adin contra a lei, e esta não foi conhecida

por falta de legitimidade ativa. Todavia, nos votos os Desembargadores entraram no mérito, dando conta da evolução das funções da administração pública, sobretudo da municipal, a partir da Constituição de 1988. Atualmente, PGM/POA e Defensoria Pública do RS mantêm parceria institucional para o ajuizamento das ações individuais e participam de grupos de trabalho em que dividem tarefas na execução de políticas públicas de regularização fundiária.

2. Complexidade e morosidade do processo de regularização. A lei é feita para as situações usuais, a irregularidade se dá na anormalidade. A escala da irregularidade, de milhares de pessoas e não de situações isoladas, não é compreendida como passivo das cidades, mas como problemas individuais. Uma das funções do Estatuto da Cidade foi trazer instrumentos para quebrar este paradigma, pois a ordem urbanística atualmente é direito difuso.
3. Ao longo dos anos de atuação, a PGM/POA deparou-se com dificuldades das mais variadas ordens. Processo judicial que não trata de causas coletivas (as usucapiões são morosas, envolvem uma série de atos processuais e cartoriais, e a seguir naquele modelo, a escala de resultados seguiria baixa, sem alcançar o necessário impacto nas cidades brasileiras e em Porto Alegre). Registros de imóveis que não tinham o Livro Real atualizado e para as ações necessário identificar os proprietários; juízes que não aceitavam a gratuidade destas ações, porque a PARF não é Defensoria Pública, etc. Com o registro de imóveis, diversas foram as situações: sentenças transitadas em julgado que não eram registradas; complexidade dos registros (a PARF passou a encaminhar também os registros, não bastava entregar a sentença para as pessoas, pois no registro de imóveis praticamente era outra tramitação); não aceitava a gratuidade para abertura de matrícula. Uma das formas de superar os apontamentos, foi cadastrar as vias que de fato já existiam, expedindo um

Decreto. A compreensão dos apontamentos gerou superações das impossibilidades apontadas. Não basta a lei garantir o direito o procedimento precisa viabilizar o usufruir deste.

4. Também os Provimentos More Legal foram sendo modificados a partir dos problemas encontrados, das novas situações decorrentes dos processos em andamento e das leis supervenientes. Já estamos no More Legal IV. No início, grande discussão foi travada com os registradores que exigiam o pagamento de emolumentos para registros dos loteamentos via More Legal. Ações judiciais foram propostas com este propósito, mandados de segurança impetrados contra ordem do juiz que mandava registrar gratuitamente. As impugnações eram expedidas como se loteamento formal fosse, muito embora o embasamento legal no Provimento. As exigências cartorárias para registro tinham como fundamento os princípios registrais, que na maioria das vezes não tinham como ser aplicados nos casos propostos. Somente com decisão judicial quebrando estes princípios é que se consegue o registro, ainda hoje, muito embora a previsão de que estes procedimentos deveriam se dar apenas em âmbito registral, sem envolvimento do Poder Judiciário, sendo este mero chancelador dos atos.
5. No âmbito do Município, as divergências, incertezas, dúvidas e desconfiças geraram um vasto rol de problemas que necessitam ser superados para possibilitar a aprovação de projetos urbanísticos de regularização fundiária de interesse social. Foi necessário desenvolver um trabalho de convencimento legal e jurídico com cada área e setores envolvidos, daí gerando o que se denomina de atuação interdisciplinar e interórgãos.

7 Atuais etapas

Atualmente, a equipe vem desenvolvendo projetos que visam a aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária

previstos na Lei Federal n. 11.977/09, que são a demarcação urbanística e legitimação de posse. O enfoque é a regularização coletiva da ocupação.



Matrículas do Loteamento Vila Pedreira foram entregues em 07 de março de 2016. Regularização obtida via Provimento More Legal.
Foto: Ivo Gonçalves/PMPA

A demarcação urbanística nada mais é do que o levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da sua ocupação. Quebra-se o paradigma de regularização por matrícula. Agora, o que vale é a ocupação em si e o perímetro que ocupa no espaço. Cabe ao indutor do processo de regularização fundiária e ao registrador as adequações registrais necessárias para a adequação desta realidade ao título. Já a legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do

ocupante e do tempo e natureza da posse. A principal consequência da outorga pelo Poder Público Municipal será a possibilidade de conversão desse título em propriedade, por simples requerimento ao Registro de Imóveis, passados 5 anos do registro do título. Segundo previsão legal, estas etapas são realizadas em âmbito administrativo, junto aos órgãos municipais e registro de imóveis, sem necessitar de um processo judicial. Ocorre então, o reconhecimento da propriedade imobiliária de interesse social por ato administrativo e registral.

Além disso, ainda há um remanescente considerável de processos cuja tramitação se desenvolveu sob o enfoque do Provimento More Legal da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e que serão concluídos com base neste procedimento, que prevê a simplificação dos atos cartorários para registro de parcelamento do solo em áreas de situação consolidada. Também há ações de usucapião individual em tramitação que necessitam de acompanhamento até o trânsito em julgado e consequente registro do mandado.

Os fluxos desenvolvidos para atuação com este instrumento já foram definidos. Adotamos o processo administrativo digital, ou seja, se faz tudo de modo eletrônico e neste formato é enviado ao registro de imóveis.

Abaixo os fluxos já implantados no processo eletrônico:

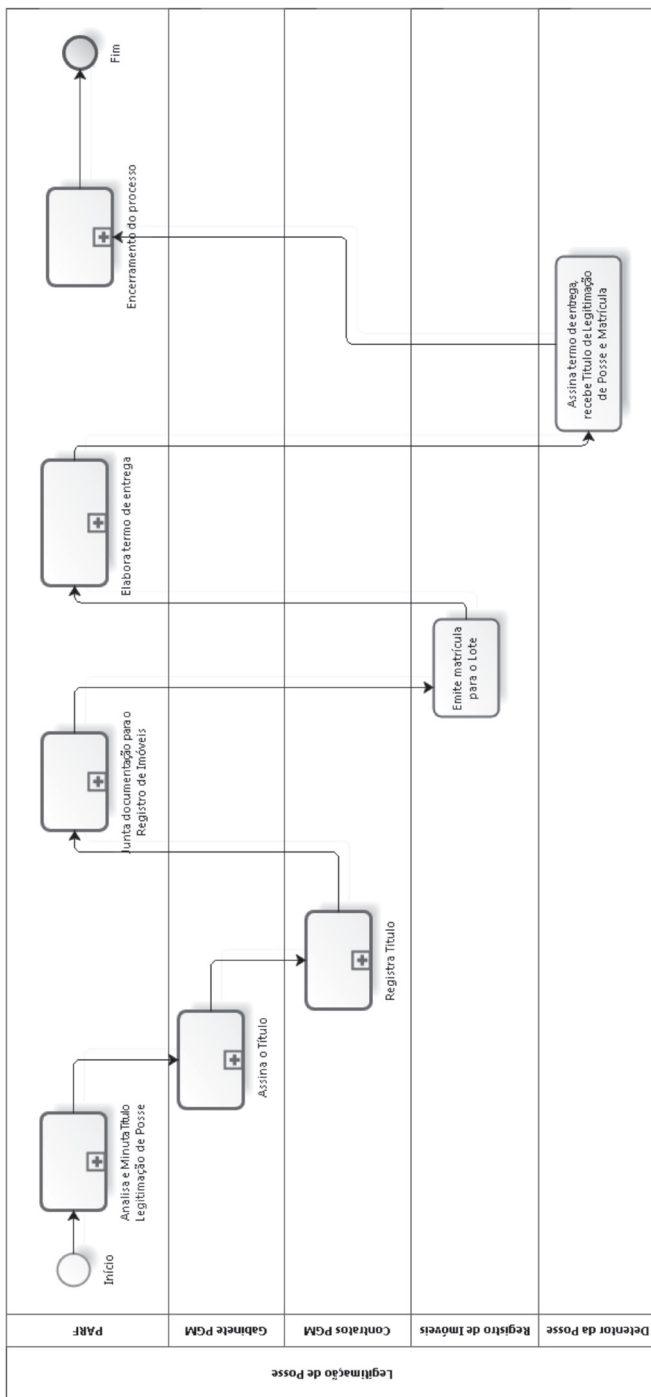


Figura 1 – Visão Geral

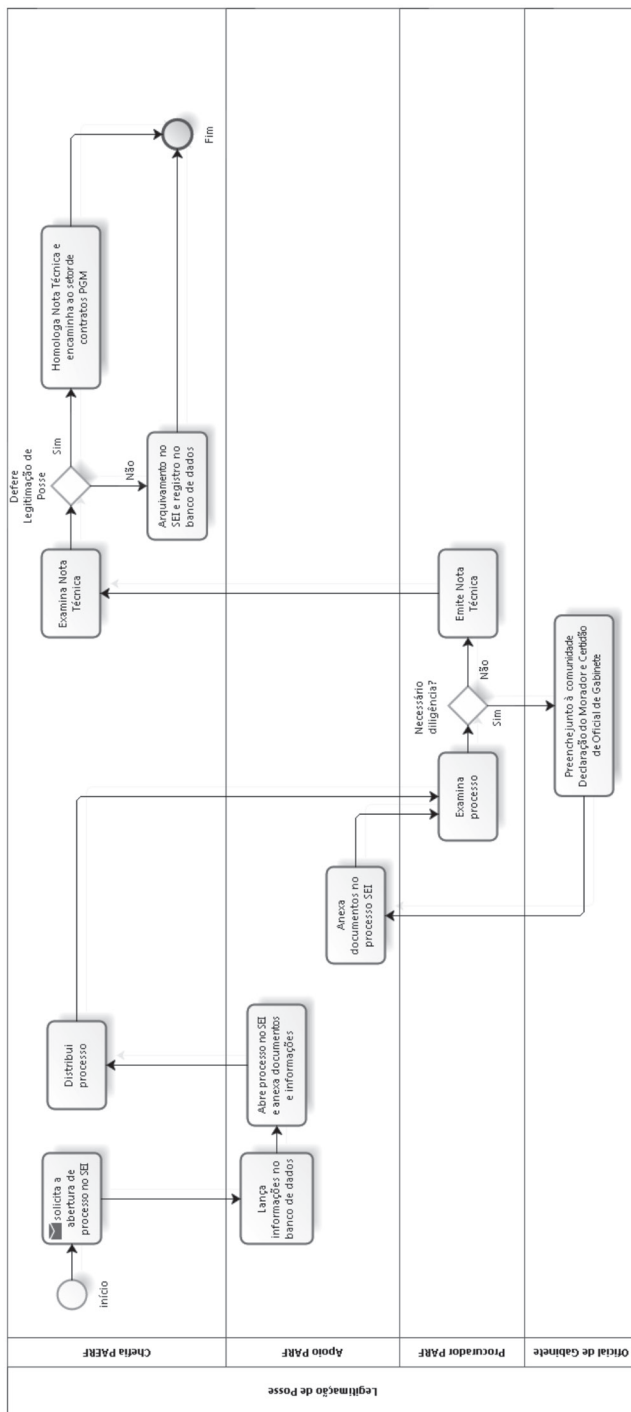


Figura 2 – Análise Minuta

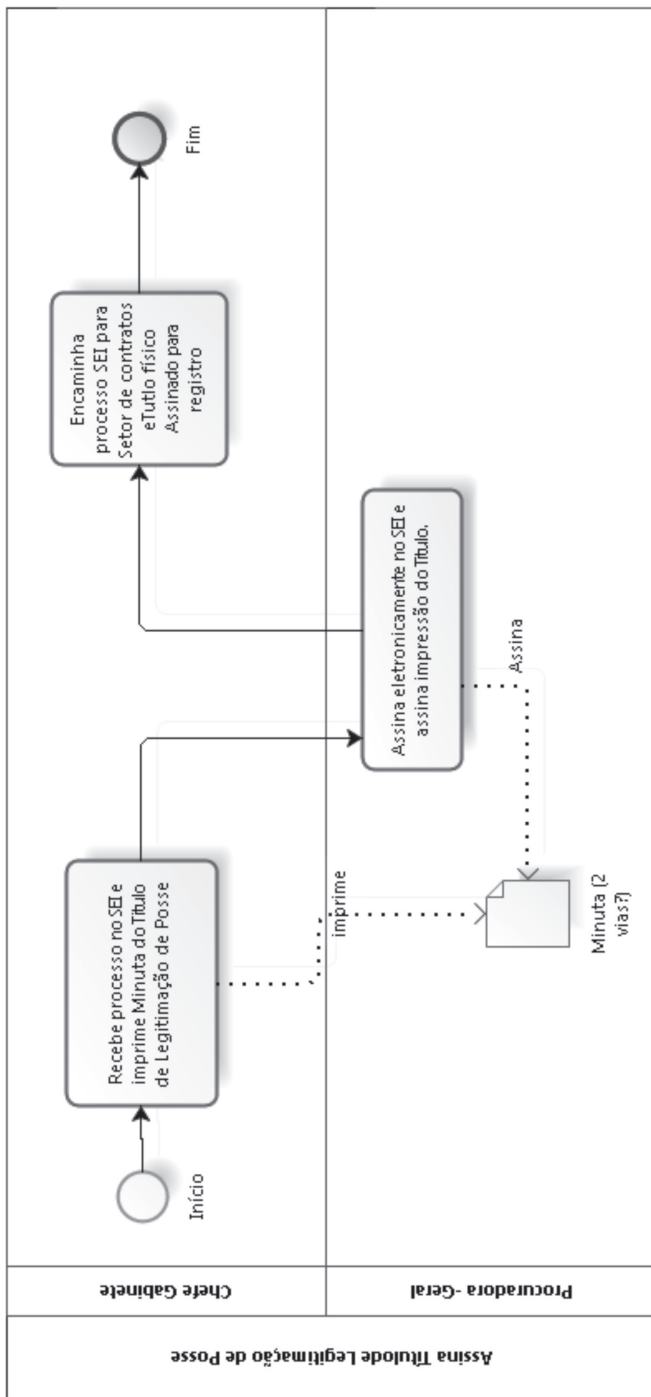


Figura 3 – Assina Título

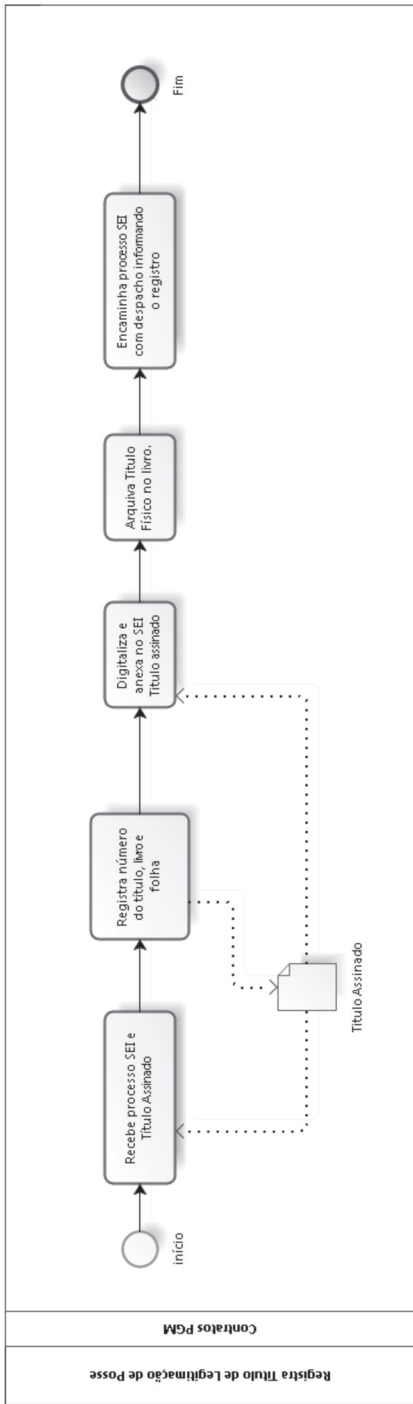


Figura 4 – Registra Título

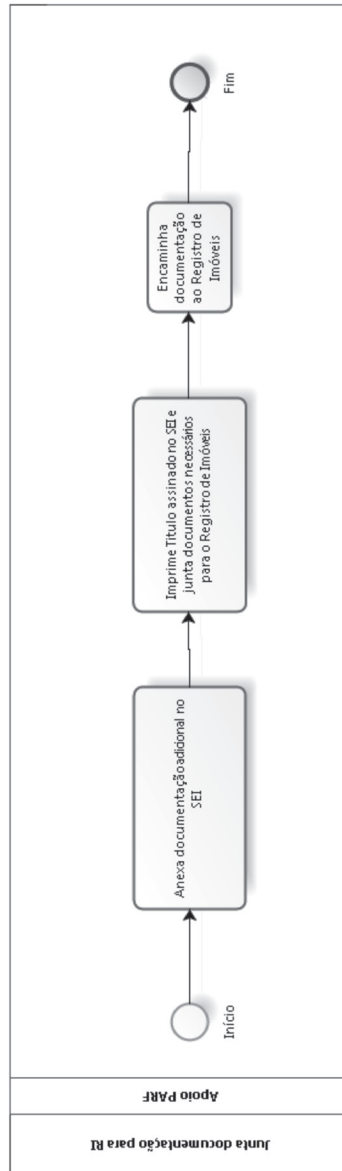


Figura 5 – Documentação para RI

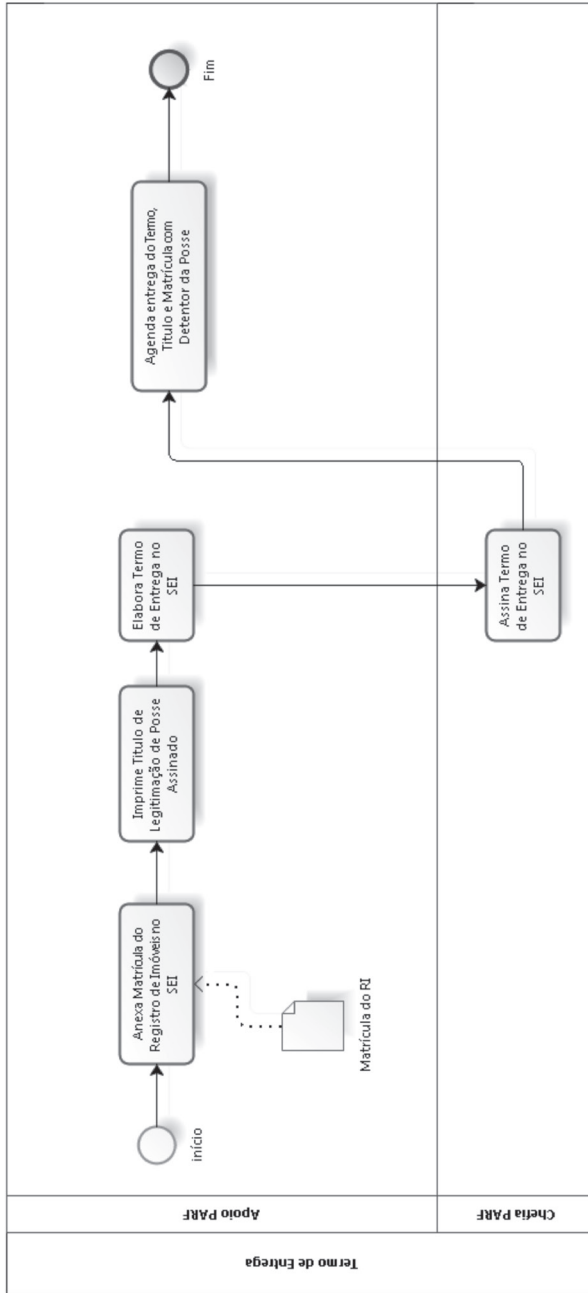


Figura 6 – Termo de Entrega

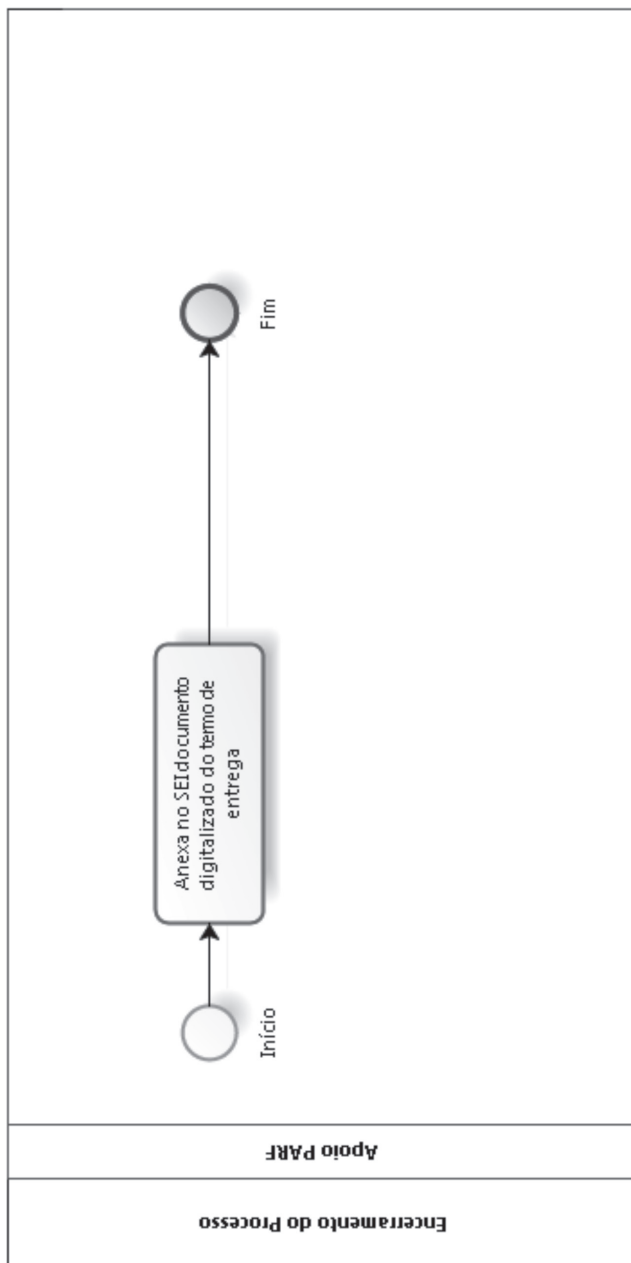


Figura 7 – Encerramento do Processo

8 Recursos

Os recursos materiais a seguir descritos são utilizados pelos procuradores, equipe técnica, estagiários, assessoria comunitária que atuam na PARF.

- a) Equipe:
 - Procuradoria Jurídica formada por 3 procuradores, 1 assessor técnico, um agente comunitário, 2 assistentes administrativos e 3 estagiários, acrescida do auxílio permanente da GEAR (Gerência de engenharia e arquitetura) que tem 02 engenheiros, 01 arquiteto e 01 estagiário.
- b) Equipamentos:
 - Computadores: 14
 - Impressoras: 07
 - Scanners de alto desempenho: 01
- c) Softwares e sistemas utilizados:
 - e-PGM: sistema de controle de processos judiciais e administrativos da PGM (integra-se com o SEI)
 - SEI: processo eletrônico administrativo utilizado no Município de Porto Alegre. Os fluxos desenvolvidos para legitimação da posse e legislação urbanística foram desenhados para utilização neste sistema Banco de dados de Loteamentos Clandestinos e Irregulares
 - Autocad
- d) Outros recursos:
 - Veículo próprio com motorista para visita aos loteamentos e comunidades, obtido por medida compensatória em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em parceria com o Ministério Público;
 - Equipe de engenharia e arquitetura para apoio técnico.

e) Parcerias:

- Parceria com Sinduscon e outras entidades para produção de material gráfico sobre loteamento irregulares dirigido à população
- Parceria com a Defensoria Pública para ajuizamento de ações individuais de usucapião

f) Orçamento: R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ano para estudos técnicos em regularização fundiária (objetiva estudar a diminuição de área de preservação permanente, na forma prevista na Lei 11.977)

9 Anexos

- **Lei nº 7433** – Cria a assistência jurídica municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e dá outras providências.
- **Integra dos Pareceres**
- **Artigo publicado no Juris Plenum Direito Administrativo de dezembro de 2015** - “O usucapião como instrumento de políticas públicas municipais para regularização fundiária: o caso do município de Porto Alegre e as indagações sobre a nova forma não judicial do usucapião.
- **Documentos**

Normas para encaminhamento de colaborações

A Revista de Direito e Política publica artigos e textos opinativos sobre as diversas áreas do Direito e da Política, desde que seu conteúdo não contrarie os princípios e objetivos estatutários do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.

Serão publicados preferencialmente artigos produzidos por associados regulares e colaboradores do IBAP. Todavia, a revista é aberta também a contribuições de juristas, professores e acadêmicos não associados.

As colaborações devem observar a seguinte política editorial:

Remessa de artigos e textos opinativos - A remessa dos textos a serem avaliados pelo Conselho Editorial deve ser realizada por meio eletrônico, via e-mail, para os seguintes endereços (simultaneamente): secretaria@ibap.org. Também poderão ser enviados em arquivo “Word”, gravados em CD, para a Sede Nacional do IBAP. É imprescindível que o autor indique precisamente seu nome, qualificação e endereço postal, inclusive para futura remessa de exemplares da RDP.

Formatação - Os textos enviados à Revista de Direito e Política devem respeitar seguintes regras de publicação: mínimo de 6 e máximo de 35 laudas (A4, Arial 12, espaço 1). Folha: A4; Editor de Texto: Word for Windows 6.0 ou superior; Margens Esquerda, Direita: 3,0 cm; Superior e Inferior: 2,5 cm; Fonte: Arial; Tamanho da Fonte: 12; Espaçamentos anterior e posterior do parágrafo: 0 cm; Espaçamento entre linhas: 1,5; Tabulação do parágrafo: 2,0 cm; Estilo do parágrafo: justificado; Numeração de páginas: a partir da página em que se inicia o texto do artigo.

A primeira página do artigo deve conter: a) Título, com palavras maiúsculas, em negrito; b) Nome (s) completo (s) do autor (es), cargo(s), Instituição (ões) à (s) qual (is) pertence(m), e-mail de contato; c) Resumo em português com, no mínimo, 100 e máximo de 150 palavras, alinhamento à esquerda, justificado, contendo campo de estudo, objetivo, método, resultado e conclusão; d) Resumo em outro vernáculo, inglês ou espanhol (opcional); e) Cinco palavras-chave, alinhamento à esquerda, justificado. Havendo resumo em outro vernáculo, constar também palavras-chaves na mesma língua.

Texto do Artigo: a) Introdução: parte inicial do texto, em que deve constar a delimitação do assunto objeto do trabalho, objetivos da pesquisa e outros elementos necessários para contextualização do tema do trabalho; b) Desenvolvimento: parte principal do trabalho, em que se encontra a exposição ordenada e pormenorizada do assunto. Divide-se em seções e subseções, que variam em razão do método e abordagem do tema; c) Considerações Finais: parte final do texto, em que o autor apresenta as conclusões correspondentes aos objetivos ou hipóteses; d) As referências bibliográficas devem ser citadas em nota de rodapé no corpo do texto com indicação do sobrenome, nome, edição, cidade, editora, ano e página da publicação.

Quadros, tabelas e diagramas - Devem conter título e fonte, colocados no final do texto, após as referências bibliográficas. Sua posição deve ser indicada no próprio texto, constando referência a eles no corpo do artigo.

Avaliação dos artigos - Os artigos são de exclusiva responsabilidade do autor (a). A avaliação dos artigos é de responsabilidade do Conselho Editorial da Revista de Direito e Política. Após a análise do texto enviado, o Conselho poderá propor modificações para a sua adaptação à política editorial da Revista. Os autores serão informados por e-mail sobre o andamento da avaliação e possibilidade de publicação, através de e-mail de contato informado.

Direitos Autorais - A remessa do texto pelo autor implica a concordância no sentido de que, em sendo aprovado e publicado, os direitos autorais sobre o texto serão pagos simbolicamente na forma de 2 (dois) exemplares da Revista de Direito e Política que o tiver veiculado. Conforme a Lei de Direitos Autorais (Lei n.º 9.610/98), a reprodução total e parcial dos artigos e das resenhas apresentadas nesta Revista em outras publicações, sem autorização expressa, é proibida. É permitido citar partes dos textos sem solicitação prévia, desde que identificada sua fonte.