

LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: SUA REGULARIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Procuradora Leila Maria Reschke¹
Engenheiro Luciano Saldanha Varela
Assessora Jurídica Simone Santos Moretto
Procuradora Simone Somensi

SUMÁRIO: 1 – INTRODUÇÃO. 2 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 2.1 – Dimensão urbanística. 2.2 - Dimensão jurídica. 2.3 - Tipos de irregularidade fundiária. 3 – GERÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS. 3.1 - Competência. 3.2 - Áreas loteadas x áreas ocupadas. 4 – FORMAS DE ATUAÇÃO. 4.1 - Ações de prevenção. 4.1.1 - Fiscalização. 4.1.2 - Medida Judiciais. 4.2 - Ações de repressão. 4.3 - Ações de regularização. 4.3.1 - Procedimento. 4.3.2 - Etapas. 5 – CONCLUSÃO. 6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

A questão habitacional exige um cuidado apurado da Administração Pública. A moradia do cidadão é direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, ou seja, ocupa lugar central no pensamento filosófico e político como valor fundamental da ordem jurídica de nossa sociedade, sustentando um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Constitucionalmente previsto como direito social pelo artigo 6º da Magna Carta, impõe aos administradores públicos intensa e constante preocupação com a forma de seu atendimento.

Neste contexto, a regularização fundiária assume importante papel, pois é a base para a prestação de uma série de serviços públicos. Além disso, no momento em que se regularizam as ocupações irregulares, em qualquer uma de suas modalidades, estamos resolvendo problemas habitacionais e acalentando a tão sonhada tranquilidade das famílias que residem em áreas que não proporcionam segurança jurídica da posse e propriedade, muito menos oferecem serviços públicos adequados.

Visa este trabalho, então, demonstrar como o Município de Porto Alegre trabalha a regularização fundiária dos loteamentos implantados de forma irregular ou clandestina, bem como delinear os entraves urbanísticos e jurídicos que dificultam sobremaneira o processo. A problemática envolve questões jurídicas, fundiárias, urbanísticas e avaliação do desempenho das configurações espaciais, das atribuições do Poder Público e da capacidade de gestão.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Denomina-se regularização fundiária o processo de verificação da situação da propriedade e posse de áreas urbanas ou rurais, públicas ou privadas que se formaram em desacordo com as normas legais que regulam a matéria. Pressupõe, portanto, uma utilização do território em condições que trazem dúvidas sobre os direitos de propriedade e posse do local.

Segundo Betânia Alfonsin², é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras

¹ Integrantes da Gerência de Regularização de Loteamentos da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre.

de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

O que se busca com a regularização fundiária é, sem dúvida, transformar a irregularidade na ocupação do solo em domínio e posse legítimas, a fim de cumprirem sua função social, como preconiza a Constituição Brasileira. Neste processo, o grande desafio dos agentes públicos é fazer este trabalho de forma a evidenciar a permanência das populações moradores naquele espaço, evitando o reassentamento.

Nesse contexto, foram propostos novos instrumentos legislativos, jurídicos e urbanísticos com o escopo de contribuir para a formulação de uma nova política de uso racional e socialmente adequada do solo urbano. O envolvimento do ente municipal nestas questões, com objetivo de minimizar os problemas decorrentes da irregularidade fundiária certamente é uma estratégia inteligente de gestão dirigida para disponibilizar moradia de qualidade e com infra-estrutura adequada aos munícipes, pois ao resgatar a segurança jurídica da posse e da propriedade trará aos cidadãos benefícios em diversos setores, iniciando pelo acesso digno às redes de água, luz e esgotamento sanitário, passando pela presença de serviços públicos, tais como escolas e postos de saúde, até chegar ao acesso facilitado ao transporte público.

Não é fácil trabalhar a irregularidade fundiária. Cada ocupação consolida-se de uma forma e por isso possui características próprias. Em cada caso é necessário verificar sua origem (assentamento autoproduzido, invasão, loteamento irregular ou clandestino, etc.) e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos ocorreram durante e após sua formatação.

Como se vê, a regularização fundiária se dá em duas dimensões: urbanística e jurídica. Faticamente até se poderia trabalhar somente um dos aspectos. Entretanto, a história já nos mostrou que os resultados somente serão positivos quando as duas dimensões são avaliadas e trabalhadas.

2.1. Dimensão urbanística

A esfera urbanística trabalha as etapas que precedem a regularização jurídica e registrária da gleba. O objetivo desta etapa é a formatação de um programa de urbanização que prevê a aprovação de projetos nos órgãos públicos, implementação de infra-estrutura e prestação de serviços públicos.

Tudo começa com a realização de um levantamento topográfico-cadastral da área demonstrando como se deu o parcelamento do solo. Após, é necessário elaborar um estudo de viabilidade urbanística ou projeto urbanístico baseado nesse levantamento, redefinindo os usos e padrões de ocupação previstos na legislação e adequando-os à realidade atual.

É nesta etapa que se encontram as maiores dificuldades do trabalho de regularização fundiária. Neste momento é que aparecem os condicionantes urbanísticos e ambientais não respeitados pela ocupação, como, por exemplo, a existência de moradia em faixas não edificáveis sobre redes de esgoto, de preservação ambiental marginal de arroio ou nascente, incidência de diretriz de abertura viária, etc..

Neste âmbito, importante destacar os instrumentos urbanísticos alcançados pelo Estatuto da Cidade, tais como o zoneamento urbano e ambiental, definição de planos de regularização fundiária, parcelamento compulsório, e, principalmente, a instituição de zonas especiais de interesse social. Sem estes instrumentos não é possível obter a regularização.

² FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). *A Lei e a Illegalidade na Produção do Espaço Urbano*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Ultrapassada esta fase, com o projeto urbanístico discutido e aprovado primeiro pela comunidade e depois pelo Município, inicia-se a etapa jurídica.

2.2. Dimensão jurídica

Estando a ocupação devidamente inserida na cidade formal em decorrência da aprovação do estudo de viabilidade urbanística ou do projeto urbanístico e sua decorrente implantação, necessário adequar o título de propriedade à realidade fática, dando início à política de legalização das áreas e dos lotes ocupados, gerando segurança jurídica aos moradores.

Neste aspecto, o Estatuto da Cidade também auxilia sobremaneira, trazendo inúmeros instrumentos jurídicos e principalmente traçando as diretrizes básicas de utilização ordenada do solo urbano, cujo centro é a preocupação constante com a função social da propriedade.

De acordo com o tipo de propriedade (pública ou privada) e a forma de ocupação do solo (assentamento autoproduzido, invasão, loteamentos irregulares ou clandestinos) é possível utilizar institutos como concessão especial para fins de moradia, usucapião individual ou coletivo e ação de registro para transferir a titularidade do imóvel a quem de direito.

Importante destacar que a dimensão jurídica somente estará completa quando finalizada a etapa registral, ou seja, quando disponibilizado ao morador o seu título de posse ou propriedade devidamente registrado no cartório imobiliário.

2.3. Tipos de irregularidade fundiária

Como citado anteriormente, várias são as formas de irregularidade fundiária: favelas, assentamentos autoproduzidos, loteamentos clandestinos ou irregulares. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos. Cada caso exige um tratamento específico.

Os habitantes irregulares, por sua vez, dividem-se em dois segmentos básicos: um é constituído pelos núcleos e vilas irregulares e outro pelos loteamentos irregulares e clandestinos. Para um melhor esclarecimento traçamos aqui a caracterização dos dois segmentos irregulares:

a) núcleos e vilas irregulares: são formados por moradores em área pública ou privada com os problemas de irregularidade fundiária e com um grau variável de deficiência de infra-estrutura urbana e de serviços. Os núcleos e vilas irregulares são aqueles cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegurem permanência no local. São, na sua maioria, formados através das ocupações (invasões). Na terminologia adotada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Porto Alegre (PDDUA) são os assentamentos autoproduzidos;

b) loteamentos: é uma das formas de parcelamento do solo urbano, com desmembramento da área em lotes e abertura de novas vias de circulação. Pela Lei Federal n. 6.766/79, o loteador é obrigado a elaborar projeto de loteamento, aprová-lo perante os órgãos municipais e depois registrá-lo no cartório imobiliário, além de ser obrigado a realizar as obras de infra-estrutura. Somente após o cumprimento destas etapas é possível iniciar a comercialização dos lotes. A Lei Federal n. 6.766/79 define lote como terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor. Infra-estrutura básica, por sua vez, são os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, redes de esgoto

sanitário e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Quando o loteamento não atende aos preceitos legais, torna-se irregular ou clandestino:

a) irregular: é aquele que possui algum tipo de registro no Município. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chegou a aprovar o projeto. Também é considerado irregular o loteamento que tem projeto aprovado, mas o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei Federal n. 6.766/79, como a realização das obras de infra-estrutura ou registro do loteamento no cartório de imóveis;

b) clandestino: é aquele realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, ou seja, nenhuma norma é respeitada.

Feita a distinção, começaremos agora a tratar especificamente dos loteamentos irregulares e clandestinos e como o Município de Porto Alegre trabalha a sua regularização.

3. GERÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS

Colocada como premissa básica a necessidade dos programas de regularização objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse e propriedade para os ocupantes, o Município de Porto Alegre montou uma equipe de trabalho multidisciplinar, formada por procuradores, arquitetos, agentes comunitários, engenheiros, topógrafos, biólogos e geólogos, criando a chamada de Gerência de Regularização de Loteamentos.

Esta foi instituída através do Decreto Municipal n. 15.432, de 26 de dezembro de 2006, é coordenada pela Procuradoria-Geral do Município e possui em sua estrutura além de um núcleo jurídico, um núcleo de análise urbanística, coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal, e um grupo técnico de regularização fundiária composto por representantes de diversos órgãos, como Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Departamento de Esgotos Pluviais, Departamento Municipal de Água e Esgoto, Secretaria Municipal de Obras e Viação, Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local e Departamento Municipal de Habitação.

Este grupo técnico tem como objetivo elaborar diretrizes urbanísticas para a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, o que acarreta na agilização do processo de regularização e procura dar um olhar diferenciado para a questão, pois o processo se dá de maneira inversa, ou seja, parte-se de uma situação consolidada.

3.1. Competência

Entre as competências da Gerência de Regularização de Loteamentos, podemos listar:

a) análise de expedientes administrativos cujo objeto sejam loteamentos clandestinos e irregulares, abrangendo os procedimentos necessários à etapa da regularização urbanística através da instituição de área especial de interesse social – AEIS ou aplicação da Lei Complementar Municipal n. 140, de 22/07/86 (para loteamentos implantados antes de 1979);

b) ajuizamento de ações competentes para responsabilização civil e penal dos loteadores irregulares e clandestinos;

c) execução de levantamentos topográficos e projetos urbanísticos em situações submetidas à análise e consideração da Gerência de Regularização de Loteamentos;

d) ajuizamento de ações de registro com base no Provimento n. 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, denominado Projeto More Legal.

Sob este enfoque, necessário registrar que a regularização dos loteamentos pode ser dividida em administrativa, urbanística e registrária, sendo a primeira a destinada à coleta de documentos, a segunda destinada à aprovação dos projetos junto aos órgãos gestores de planejamento urbano e, a última, aquela que se ocupa da retificação e ratificação da titularidade das glebas.

3.2. Áreas loteadas x áreas ocupadas

Acima demonstrou-se a distinção entre os loteamentos clandestinos ou irregulares e assentamentos autoproduzidos. No Município de Porto Alegre diferentes órgãos trabalham a regularização fundiária: os primeiros são tratados pela Gerência de Regularização de Loteamentos, já os segundos são tratados pelo Departamento Municipal de Habitação, que coordena o Programa de Regularização Fundiária – PRF.

A opção por esta formatação, embora questionável, levou em consideração a questão da propriedade da gleba, que é fator de relevância para fins de regularização, e as diferentes legislações aplicáveis a cada caso. Ocorre que para a regularização de loteamentos há a necessidade de prévia aprovação de projeto urbanístico pelos órgãos municipais e, conforme artigo 14 do Decreto Municipal n. 12.715, para tal aprovação é necessário requerimento firmado pelo proprietário ou pessoa por este autorizada. Em consequência disso, o órgão público só poderá atuar em casos onde não há litígio acerca da propriedade. Cumpre ainda lembrar que nas ações judiciais com base no Provimento n. 28/2004 da CGJ/TJRS – Projeto More Legal - o pedido de registro dos lotes leva em conta os contratos de compra e venda apresentados e sua devida quitação.

Em relação aos assentamentos autoproduzidos, que podem estar sobre área pública ou privada, geralmente a regularização leva em consideração somente a posse dos moradores, ou seja, não há uma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas. Aliás, a possibilidade é de que existam conflitos pela ameaça concreta de expulsão dos ocupantes com base em ações judiciais de reintegração de posse promovidas pelos proprietários.

4. FORMAS DE ATUAÇÃO

4.1. Ações de prevenção

4.1.1. Fiscalização

Não há como trabalhar a prevenção dos loteamentos clandestinos ou irregulares senão com a atuação da fiscalização dos órgãos municipais. A única forma de evitar a sua implantação é através de fiscalização planejada e adequada que contemple um diagnóstico completo dos vazios urbanos e imediato agir dos órgãos públicos tão logo se tome conhecimento do parcelamento do solo ou de sua expansão.

O exercício do poder de polícia administrativo contempla a notificação do responsável, a lavratura de autos de infração por danos ao parcelamento do solo e por danos ambientais (o que ocorre na maioria das hipóteses), bem como termos de interdição/embargo de obra e aplicação de multas. Poderá prever, também, a apreensão de materiais utilizados na implantação do parcelamento do solo, mormente quando houver caracterização de delito ambiental.

Além disso, é preciso conscientizar os moradores da importância deste processo, demonstrando os prejuízos advindos da clandestinidade. Com isso, busca-se um comprometimento da comunidade e o desenvolvimento da cidadania e senso coletivo.

4.1.2. Medidas judiciais

Caso as medidas administrativas não sejam suficientes para impedir a formação do loteamento irregular ou clandestino, necessário o ajuizamento de ações judiciais.

Neste aspecto, o melhor instrumento à disposição da municipalidade, sem dúvida, é a ação civil pública, regulamentada pela Lei Federal n. 7.347/85. Aliás, a alteração legislativa ocorrida em 2001 com o advento do Estatuto da Cidade afastou qualquer discussão a respeito do cabimento desta ação ao incluir o inciso VI no artigo 1º, enfatizando que os danos causados à ordem urbanística são passíveis de responsabilização e indenização através deste instrumento processual.

O desenvolvimento urbano submete-se a regramentos previstos em lei - Lei Federal n. 6.766/79 e aos planos diretores municipais. A coletividade tem direito de ver observados os padrões legais de urbanismo. Por outro lado, é dever constitucional do órgão federado – no caso os municípios – defender a ordem urbanística, bem de uso comum do povo. Por isso não há dúvida de que a lesão à ordem urbanística autoriza o Município a buscar judicialmente a reparação ao mesmo, nos termos do artigo 5º c/c artigo 1º, inciso VI, da Lei Federal 7.347/85.

Assim como o direito ao meio ambiente saudável e sustentável pertence à coletividade e não ao indivíduo isolado, a gestão ordenada do solo urbano também representa um direito difuso, como soma e síntese de interesses individuais que merece proteção jurídica de forma diferenciada daquelas previstas pela regras processuais do direito clássico. Nas palavras de Fernando Gama de Miranda Netto³, “A proliferação dos interesses coletivos revelou-se inevitável. Ora, é da própria natureza humana que os indivíduos se aproximem uns dos outros, em razão da sua sociabilidade. (...) Nesta linha, foram os interesses coletivos “ganhando terreno” à medida que se tornava mais vacilante a linha fronteira entre o público e o privado. A sociedade de massa, de fato, exacerbou o coletivo, diminuindo as áreas afetadas ao particular e provocando o fenômeno da “publicização do direito”.

A legitimidade passiva resta evidenciada a partir da enunciação dos fatos. Deve figurar como réu na ação o loteador, seja ele proprietário e/ou vendedor da área a ser loteada, com prova da comercialização dos lotes. E, nos casos em que as vendas não são realizadas pelo proprietário, este também será responsável pelo parcelamento na medida em que perdura documentalmente a indivisibilidade do patrimônio imóvel e o conseqüente dever de zelar pela imutabilidade da área. Ademais, qualquer procedimento a ser adotado para fins de regularização do parcelamento dependerá da regularidade registral, por isso a importância em responsabilizar o proprietário que consta como titular na matrícula do imóvel.

O pedido principal desta ação judicial será a condenação dos responsáveis pela tentativa de implantação do loteamento à obrigação de não fazer, consistente na vedação de execução de loteamento e de venda de lotes. A obtenção de liminar, nesta hipótese, é de extrema importância, pois somente se evitará a consolidação do

³ MIRANDA NETTO, Fernando Gama de, *A Ponderação de Interesses na Tutela de Urgência Irreversível*, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, pp. 129/130.

loteamento se houver ordem que impeça os loteadores de efetuarem parcelamento do solo, vendas ou construções, sob pena de multa diária em caso de descumprimento⁴.

Importante destacar que a tomada de providências pelo município não é opção, mas imposição, pois a inércia do ente público o faz co-responsável, de forma solidária ou subsidiária, como preconiza a Lei Federal n. 6.766/79, ou seja, somente desta forma evitar-se-á a responsabilização dos gestores públicos pela proliferação da irregularidade urbana e a obrigatoriedade em proceder a regularização.

4.2. Ações de repressão

A melhor e mais eficaz medida repreensiva que se pode tomar contra loteadores clandestinos e irregulares é, certamente, o ajuizamento de ação penal pela prática do delito previsto no art. 50 da Lei Federal n. 6.766/79.

Entretanto, trata-se de ação penal pública incondicionada, ou seja, o titular da ação é o Ministério Público. Mas isso não significa que o município não possa e deva tomar providências no âmbito penal.

No Município de Porto Alegre é prática comum o pedido de envio de ofício ao Ministério Público quando do ajuizamento de ações de prevenção ou regularização no âmbito civil. Além disso, sempre que se tem notícia de crimes em processos administrativos ou vistorias objeto de loteamentos irregulares ou clandestinos, com prova inequívoca de venda de lotes (contratos de compra e venda), elabora-se dossiês noticiando os crimes praticados pelos loteadores ao Ministério Público. De posse da documentação, o *parquet* tem condições de ajuizar a ação penal ou, se entender necessário, complementar as informações através de inquérito penal.

4.3. Ações de regularização

4.3.1. Procedimento

O trabalho da Gerência de Regularização de Loteamentos começa em razão de uma denúncia de loteamento irregular ou clandestino ou devido a um pedido de regularização por parte da comunidade. A partir de então são adotados os seguintes procedimentos:

- a) identificação da gleba: correta localização em mapa cadastral do Município;
- b) busca da titularidade junto aos cartórios imobiliários da matrícula atualizada visando identificar se a área é pública ou privada e se o proprietário foi o loteador;
- c) avaliação da existência de loteamento e da época de sua implantação: este procedimento orientará os técnicos de que maneira se efetivará a regularização,

⁴ Refere Rodolfo de Camargo Mancuso, citando Lúcia Valle Figueiredo, que “a antecipação dos efeitos da tutela (CPC, art. 273, conforme Lei 8.952/94) é de ser aplicada à ação civil pública, já que esta tramita pelo procedimento comum, sobretudo o contraditório, sendo-lhe subsidiário o Código de Processo Civil (art. 19 da Lei 7.347/85). Para tanto, hão que estar presentes os pressupostos específicos, que comportam: a) núcleo comum (prova inequívoca, conducente à verossimilhança da alegação – caput – e mais, a não irreversibilidade do provimento antecipado - § 2º); b) virtuais alternativas (receio de dano irreparável ou de difícil reparação; conduta processual reprovável, do réu – incs, I e II). (...) Deverá o magistrado, pela prova trazida aos autos, no momento da concessão da tutela, estar convencido de que – ao que tudo indica – o autor tem razão e a procrastinação do feito ou sua delonga normal poderia pôr em risco o bem da vida pretendido – dano irreparável ou de difícil reparação. A irreversibilidade do dano na ação civil pública é manifesta e o “fluid recovery” não será suficiente a elidir o dano.” In Ação Civil Pública, 6ª ed., São Paulo. RT: 1999, pp. 81/82.

ou seja, através da instituição de Áreas Especiais de Interesse Social (art. 76, inciso II, do PDDUA) ou através da Lei Complementar Municipal n. 140/86.

A próxima providência é identificar o loteador. Nesse aspecto a presença da comunidade é indispensável, pois são os compradores dos lotes que fornecem a documentação necessária para tanto, ou seja, os contratos de compra e venda.

Identificado o proprietário da área e o loteador, esses são notificados nos termos do art. 49 da Lei Federal n. 6.766/79 e do art. 218 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, pois a responsabilidade pela regularização, como enfaticamente referido, é decorrente do ônus de sua atividade.

Obtido acordo para proceder a regularização é firmado termo de ajustamento de conduta, como preconiza o § 6º do art. 5ª da Lei Federal n. 7.347/85, estabelecendo-se prazos para cumprimento das etapas de regularização mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial em caso de não cumprimento⁵.

Não sendo possível ajustar um procedimento junto ao loteador e/ou proprietário para obter a regularização, o Município poderá assumir, juntamente com os moradores, a regularização, sem prejuízo das ações punitivas cíveis e penais cabíveis contra os loteadores, nos termos do artigo 208 da Lei Orgânica Municipal.

Nestes casos também é utilizada ação civil pública como instrumento processual viável para obrigar os responsáveis a proceder à regularização. Entretanto, o pedido é completamente diferente, pois o loteamento já está consolidado. Se por ventura não for possível obter a recomposição dos danos causados à coletividade, ou seja, se o loteamento não puder ser regularizado pelos loteadores, deverá ser convertido o pedido em indenização, por compensação econômica, a ser fixada pelo prudente critério do julgador.

Destaca-se, mais uma vez, a importância, relevância e conveniência do ajuizamento da ação civil pública regularizatória, para afastar a pecha de inoperância e omissão dos órgãos públicos.

4.3.2. Etapas

A regularização propriamente dita inicia, como referido anteriormente, após avaliação e enquadramento da gleba nas hipóteses de regularização, com enquadramento na Lei Complementar Municipal n. 140/86 ou no Plano Diretor, Lei Complementar Municipal n. 434/99.

A Lei Complementar Municipal n. 140/86 é aplicada como instrumento urbanístico para a regularização dos parcelamentos do solo implantados irregular ou clandestinamente anteriormente à Lei Federal n. 6.766/79, independentemente da observância dos padrões urbanísticos definidos no Plano Diretor.

Os demais casos devem atender o Plano Diretor ou, se for necessário, prever a instituição de Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, que é o instrumento urbanístico previsto no art. 76 da Lei Complementar Municipal n. 434/99 (segundo PDDUA de Porto Alegre), o qual viabiliza a produção e manutenção de habitação de interesse social através da adoção de padrões especiais de parcelamento e uso do solo e da permissão de normas construtivas específicas para núcleos habitacionais consolidados e novas áreas destinadas a programas habitacionais de interesse social.

⁵ Sobre a importância do compromisso de ajustamento de conduta já se manifestou Fernando Reverendo Vidal Akauoi, citando Celso Antonio Pacheco Fiorillo: “*trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.*” In *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*, São Paulo: RT, 2003, p. 68.

Os loteamentos clandestinos e irregulares enquadram-se no art. 76, inciso II, da Lei Complementar Municipal n. 434/99.

As AEIS, denominadas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) no Estatuto da Cidade, permitem que os loteamentos irregulares ou clandestinos sejam integrados à cidade formal. Ao gravar uma área como AEIS, permitimos que esta seja regularizada no próprio local com regras diferenciadas daquelas previstas no Plano Diretor. Tais áreas poderão ser urbanizadas considerando, sempre que possível, a forma como o núcleo está organizado.

Na regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos todos assumirão suas parcelas de responsabilidade: o município, os moradores e os loteadores.

Após, necessária realização de levantamento topográfico e cadastral da área, que demonstre a realidade do assentamento e do parcelamento do solo no local, a fim de verificar quais medidas deverão ser realizadas para que ocorra regularização, ou seja, fixam-se diretrizes urbanísticas⁶.

O próximo passo é a apresentação do projeto urbanístico e sua aprovação perante os órgãos técnicos. Com o projeto aprovado e o loteamento inserido na cidade formal, encerram-se os procedimentos urbanísticos e inicia a fase jurídica da regularização do loteamento, com vistas à retificação da matrícula (se necessário) e registro do loteamento perante o Registro de Imóveis, com abertura de matrícula dos lotes e equipamentos públicos.

Para que isto ocorra, geralmente é necessário o ingresso de ação de registro com base no Provimento n. 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, pois na maioria dos casos não é possível atender os requisitos previstos na Lei Federal n. 6.015/73. Este Provimento, denominado Projeto More Legal, estabelece padrões diferenciados e flexibilização na documentação a ser apresentada para registro do loteamento e individualização das matrículas por lote.

Muito embora os moradores já preencham os requisitos para ver declarado seu domínio por usucapião, optam por ver regularizado o loteamento como um todo, pois entendem como mais salutar e econômico, tanto do ponto de vista processual como financeiro, o ajuizamento em conjunto, dando por encerrada a situação fundiária na sua integralidade.

5. CONCLUSÃO

A irregularidade urbana é um dos problemas mais graves a serem enfrentados por administradores e administrados, pois se trata de fenômeno social generalizado que atinge níveis altíssimos.

Não é de hoje que esta realidade vem sendo enfrentada sob a ótica legislativa. Já em 1937 houve a edição de legislação cuja finalidade era disciplinar a produção de loteamentos e as vendas de terrenos em prestações (Decreto-Lei n. 58/37). Ainda nesta senda, novas tentativas para solucionar estes problemas foram encaminhadas por ocasião da promulgação da Lei Federal n. 6.766/79 e do Estatuto da Cidade, sem que se houvesse alcançado a efetividade necessária e desejada.

Porto Alegre faz algum tempo enfrenta esta realidade de modo especial. Para tanto, estruturou uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos cuja finalidade é dar novo paradigma no trato da irregularidade urbana como política pública, observando, desta forma, tanto o ordenamento jurídico nacional quanto local.

⁶ Instituiu-se o Grupo Técnico de Regularização Fundiária (GTRF) para fixar estas diretrizes, incumbidos os técnicos de avaliar a realidade sob um enfoque diferenciado que parte da situação consolidada tentando adequá-la ao ordenamento jurídico da melhor forma possível.

Entretanto, por sua natureza enquanto fenômeno social, a regularização fundiária se mostra multidisciplinar e requer a intervenção de profissionais de diversas áreas do conhecimento científico para obter resultados satisfatórios, os quais não se vislumbram concretamente a curto prazo, ao contrário, é um processo longo que demanda tempo, dinheiro e boa vontade, seja do ente público, do loteador ou da população envolvida.

Trata-se de uma forma de ampliar o acesso à habitação regular para a população, através de estratégia de gestão do solo urbano dirigida para disponibilizar moradia de qualidade e com infra-estrutura adequada, mormente para os setores de baixa renda.

Enfim, é um meio viável para adequar a norma legal à realidade fática, uma vez que cria condições jurídicas, financeiras, urbanísticas e administrativo-institucionais aos cidadãos, assegurando o direito à moradia e à cidade de forma articulada, reconhecendo e assegurando direito de posse e propriedade, prevenindo, inclusive, a formação de novos assentamentos irregulares na cidade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*, São Paulo: RT, 2003.
- AZEVEDO, Renan Falcão de. *Posse: efeitos e proteção*, 5ª ed., Caxias do Sul: EDUCS, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coordenador). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- _____. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*, Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*, 12ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- LEAL, Rogério Gesta. *A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*, 6ª ed., São Paulo: RT, 1999.
- MATTOS, Liana Portilho (Organizadora). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenadores). *Estatuto da Cidade*. 2ª ed. , São Paulo: RT, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. *A Ponderação de Interesses na Tutela de Urgência Irreversível*, Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade*, Saraiva: Rio de Janeiro, 2001.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade*, São Paulo: RT, 2005.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato (Organizadora). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*, Editora Fórum: Belo Horizonte, 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.