

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Jacqueline Severo da Silva

**Irregularidade fundiária e usucapião especial urbana:  
ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada?  
A experiência de Porto Alegre (1989-2004)**

Porto Alegre  
Novembro de 2005

Jacqueline Severo da Silva

**Irregularidade fundiária e usucapião especial urbana:  
ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada?  
A experiência de Porto Alegre (1989-2004)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador:  
Prof. João Farias Rovati, Dr.

Porto Alegre  
Novembro de 2005

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à população residente em núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre a qual motivou minha busca por conhecimentos, visando à concretização do direito fundamental social à moradia.

Ao querido e admirável companheiro, ex-prefeito da Cidade de Porto Alegre, Olívio Dutra, pela coragem de INOVAR na implementação de políticas tão caras para a existência humana.

A todos aqueles que acreditaram e contribuíram para a construção desse projeto coletivo. Projeto, esse, que criou fortes precedentes para a implementação de ações que dão efetividade a direitos fundamentais sociais.

À Selvino Heck que me abriu as portas para o envolvimento com a temática da irregularidade fundiária, em 1995, e, aos Procuradores do Município de Porto Alegre Vanesca Buzelato Prestes e Rogério Favreto que me acolheram de forma tão generosa na Procuradoria Geral do mesmo Município, possibilitando, assim, tão importante convívio com os profissionais lotados na Equipe de Assistência Jurídica Municipal (EAJM).

Aos amigos que fiz, durante minha estada no Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB) e Procuradoria (PGM), tão responsáveis pela minha trajetória profissional, em especial, os Procuradores Paulo de Tarso Vernet Not e Carlos Aquines, que, de forma singela, aproveito para homenagear, pois que muito contribuíram para consolidação da EAJM.

À afetuosa parceira de trabalho Procuradora Andréa Maria Correa da Silva, aos queridos Chemello e Augustinho, também comprometidos com a construção de um projeto popular.

À Betânia Alfonsin que, talvez não saiba, mas muito ajudou na minha atuação profissional, por meio das anotações deixadas durante sua passagem pelo DEMHAB.

Meu agradecimento à Professora Maria Cristina Cereser Pezzela por ter me estimulado a aceitar o desafio de realizar esse trabalho em dois meses. Obrigada por todas as palavras encorajadoras, com especial destaque as de GOETHE. Agradeço a indicação do caminho que me levou ao meu valoroso orientador Professor Doutor João Farias Rovati.

Minha amorosa graditão à Aline e à Dona Zaida, tão cuidadosa com meus filhos. A todos que estiveram comigo de alguma forma nesse período, e, aos quais não consegui dispensar a atenção desejada, em particular, a meus queridos e amados filhos Vítor, Luis Artur, João Pedro e companheiro Luis Alberto.

À Renata, minha sobrinha, pela contribuição e ao meu mano Mauro e cunhada Nara pelo espaço para digitação e impressão de parte desse trabalho. À querida Vica, que me deu uma mão no final e a Claudinha que me auxiliou por intermédio de seus conhecimentos em informática.

À querida Neiva a quem possivelmente deva a conclusão dos créditos no mestrado, uma vez que incansável no estímulo. À Mariluz, servidora dessa Universidade, tão atenciosa e gentil.

Por fim, a uma mulher especial que é minha mãe e, porque não; a meu saudoso pai, os quais me concederam o privilégio de estar convivendo com tantos homens e mulheres interessantes.

## AGRADECIMENTO ESPECIAL

A meu querido mestre e **amigo**, Professor Dr. João Farias Rovati, obrigada. Obrigada por ACREDITAR. Acreditar que eu reunia condições para a conclusão desse trabalho em dois meses, pesquisa que eu espero que sirva para a construção de uma sociedade mais justa. Que seja reveladora de que vale a pena o esforço para a busca de “soluções de compromisso”, assim chamadas por LIMA<sup>1</sup>. O Doutrinador, ao tratar do conflito entre princípios como o da função social da propriedade e o da propriedade privada, assim assinala: a decisão, no caso concreto, depende sobremaneira da postura ideológica do hermeneuta. Que nossa postura espelhe somente e sempre as chamadas soluções de compromisso.

Professor Rovati, agradeço imensamente sua generosidade em me acolher como orientanda, seu forte compromisso, franca dedicação e seriedade. Nosso curto convívio serviu para que eu incorporasse importantes valores que, a meu juízo, são suas marcas: o forte compromisso com a maturação de idéias e ações, com a lapidação do conhecimento e paciência nas construções. Seu valor intelectual e humano para mim são imensuráveis.

O cantor Gonzaguinha diz que “toda pessoa sempre é as marcas da lições diárias de tantas outras pessoas”.

Que bom. Um abraço no coração.

---

<sup>1</sup> LIMA, George Marmelstein. A hierarquia entre princípios e a colisão de normas constitucionais. JUS navegandi. [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)

## SUMÁRIO

RESUMO.....	X
ABSTRACT.....	XI
SUMÁRIO.....	VI
INTRODUÇÃO.....	1
<b>1. IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA, DIREITO E PLANEJAMENTO URBANO.....</b>	<b>4</b>
1.1 A irregularidade fundiária no Brasil.....	4
1.2 Rompendo com a tradição do direito absoluto à propriedade.....	8
1.3 As municipalidades à espera da lei geral: o Estatuto da Cidade.....	12
1.4 Direito constitucional, direito urbanístico e planejamento urbano.....	14
1.5 A experiência de Porto Alegre.....	19
1.6 Hipótese e metodologia.....	23
<b>2. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PORTO ALEGRE: EXERCITANDO UM NOVO PARADIGMA.....</b>	<b>27</b>
2.1 A irregularidade fundiária em Porto Alegre.....	27
2.2 Um conflito também ideológico.....	29
2.3 O Programa de Regularização Fundiária.....	37
2.3.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.....	39
2.3.2 As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.....	41
2.3.3 As Desafetações de Áreas Públicas.....	42
2.4 Atendendo as demandas do Orçamento Participativo.....	44
2.4.1 Apresentação de Caso.....	45
2.4.2 A Intervenção Jurídica.....	61
2.5 Outras demandas de regularização fundiária.....	64
2.5.1 Regularização de Loteamentos Irregulares – O Provimento More Legal. ..	65
2.5.2 A Ação Popular da Vila Jardim.....	69
<b>3. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA: RUPTURA COM A TRADIÇÃO JURÍDICA DE PROTEÇÃO À PROPRIEDADE?.....</b>	<b>72</b>
3.1 Função social da propriedade.....	72
3.2 A usucapião especial urbana.....	74
3.2.1 Ação individual x demanda coletiva.....	76

3.2.2 Requisitos de ordem processual.....	78
3.2.3 A prova.....	80
3.2.4 A área usucapienda.....	81
3.2.5 Incidentes registrários.....	82
3.2.6 <i>accessio possessionis</i> – A Soma de Posses.....	83
3.3 Exegese do artigo 12, incisos I e II do Estatuto da Cidade.....	84
3.3.1 Usucapião coletiva.....	85
3.3.2 Litisconsórcio ativo comum facultativo.....	86
3.4 Manifestações Ministeriais e Decisões Judiciais.....	89
<b>4. CONCLUSÕES CONTRIBUIÇÕES À GESTÃO E AO PLANEJAMENTO.....</b>	<b>97</b>
4.1 Regularização jurídica.....	98
4.2 Questões de caráter político-ideológico.....	99
4.3 A regularização fundiária e a “realização do possível”.....	100
4.4 Reconhecendo os limites de um processo complexo.....	102
4.5 Divergências entre técnicos.....	103
4.6 Descompasso entre a urbanização e a regularização da posse da terra.....	104
4.7 Questões registrárias.....	108
<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1 – Parecer sobre cadastramento administrativo e registro de traçado viário. .....	112
Anexo 2 – Petição inicial de Usucapião Coletiva .....	122
Anexo 3 – Petição inicial da ação plúrima de usucapião especial urbana .....	144
Anexo 4 – Apelação Civil em sede de ação plúrima de usucapião especial urbana.....	162
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>173</b>

## ÍNDICE DE IMAGENS

<b>Imagem 1:</b> Anteprojeto urbanístico Vila Planetário. Foudere Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: Secretaria Municipal de Planejamento (SPM).....	36
<b>Imagem 2:</b> Levantamento topográfico e cadastral da Vila Cosme e Galvão. Mimeo Congresso Estadual de Procuradores Municipais; FONTE: DEMHAB.....	46
<b>Imagem 3:</b> Estudo de Viabilidade Urbanística da Vila Cosme e Galvão. Mimeo Congresso Estadual de Procuradores Municipais; FONTE: DEMHAB.....	47
<b>Imagem 4:</b> Definição de Becos Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	49
<b>Imagem 5:</b> Definição de Becos Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	49
<b>Imagem 6:</b> Escadaria– Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	50
<b>Imagem 7:</b> Reparcelamento de área – Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB....	51
<b>Imagem 8:</b> Reparcelamento de área – Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB....	51
<b>Imagem 9:</b> Relocalização de cercas – Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB....	52
<b>Imagem 10:</b> Construção de muros – Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	52
<b>Imagem 11:</b> Construção de casas - Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	53
<b>Imagem 12:</b> Construção de casas – Vila Cosme e Galvão. FONTE: DEMHAB.....	53
<b>Imagem 13:</b> Capa da Cartilha da Regularização Fundiária.Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....	54
<b>Imagem 14:</b> Página 01 da Cartilha da Regularização Fundiária. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....	55
<b>Imagem 15:</b> Páginas 02 e 03 da Cartilha da Regularização Fundiária. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....	56
<b>Imagem 16:</b> Páginas 04 e 05 da Cartilha da Regularização Fundiária. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....	57
<b>Imagem 17:</b> Páginas 06 e 07 da Cartilha da Regularização Fundiária Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....	58

**Imagem 18:** Páginas 08 e 09 da Cartilha da Regularização Fundiária. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....59

**Imagem 19:** Páginas 10 e 11 da Cartilha da Regularização Fundiária. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: DEMHAB.....60

**Imagem 20:** Vila Planetário antes da intervenção urbanística. FONTE: DEMHAB.106

**Imagem 21:** Vila Planetário após a intervenção urbanística . FONTE: DEMHAB...106

**Imagem 22:** Vila das Placas antes da intervenção urbanística. FONTE: DEMHAB107

**Imagem 23:** Vila das Placas após a intervenção urbanística. FONTE: DEMHAB...107

## RESUMO

Em um país marcado por desigualdades socioeconômicas, como o Brasil, o problema da irregularidade fundiária é um, entre tantos, que reclamam solução. Os legisladores reunidos em Assembléia Constituinte em 1987, sensíveis às reivindicações dos movimentos sociais organizados pela Reforma Urbana, garantiram importantes princípios e institutos jurídicos que indicaram uma possível ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada, apontando para a regularização jurídica e urbanística dos assentamentos informais.

Esse trabalho busca verificar em que medida uma política pública de regularização fundiária, identificada com o ideário do Movimento pela Reforma Urbana pode oferecer contribuições ao problema da irregularidade fundiária nas cidades. Assim, tomou-se como referencial a experiência implementada em Porto Alegre pela Administração Popular, entre 1989 e 2004, buscando responder a três importantes questionamentos:

- em que medida o instituto da usucapião especial urbana, previsto na Constituição e no Estatuto da Cidade, produziu uma ruptura com a tradição jurídica brasileira de proteção à propriedade privada?
- em que medida a aplicação do instituto da usucapião especial urbana em Porto Alegre representou uma contribuição efetiva para a solução do problema da irregularidade fundiária?
- que contribuições oferecem, ao planejamento urbano, a experiência do Programa de Regularização Fundiária e a aplicação do instituto jurídico da usucapião especial urbana em Porto Alegre?

## ABSTRACT

In a country like Brazil, which has been marked by social economic inequalities, land irregularities are one out of many problems which require a resolution. In 1987, legislators of the Constituent Assembly, showing their sensitivity about the claims of social movements organized by the Urban Reform, corroborated important principles and juridical institutes which indicate a possible rupture of the juridical tradition of protection of private property, pointing to a juridical, urbanistic regularization of informal settlements.

This paper aims at verifying to which extent a public policy of land regularization, identified with the ideas of the Movement of Urban Reform, can provide contributions to the problem of land irregularities in towns. The experience implemented in Porto Alegre by the Popular Administration, between 1989 and 2004, was taken as a reference in an attempt to answer three important questions:

- To which extent did the institute of especial urban prescription, in accordance with the Constitution and the City Statute, cause a rupture of the Brazilian juridical tradition of protection of private property?
- To which extent did the application of the institute of especial urban prescription in Porto Alegre represent an effective contribution to the solution of the problem of land irregularity?
- Which contributions have the experience of the Land Regularization Program and the application of the juridical institute of especial urban prescription in Porto Alegre offered?

## INTRODUÇÃO

A irregularidade fundiária em um dos temas mais inquietantes no Brasil. A Cidade avança e com ela crescem espantosamente as marcas das desigualdades socioeconômicas. Entretanto, poucos dirigentes políticos se debruçam sobre esse problema, buscando alternativas concretas para sua solução através de políticas públicas. O ordenamento jurídico brasileiro incorporou por força das pressões exercidas pelo movimento social organizado em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, uma série de princípios e institutos jurídicos que podem dar conta desse assunto, desde que acompanhados por políticas públicas que os operacionalizem. Alguns governos, identificados com o ideário da Reforma Urbana, chegaram a implementar políticas na área da regularização fundiária tendo colhido interessantes resultados.

O ordenamento jurídico brasileiro, em 1988, incorporou o importante princípio da função social da propriedade, com conteúdo diverso ao de constituições anteriores, causando, francas limitações ao poder de propriedade absoluto, irrestrito e intocável. Com a regulamentação do instituto da usucapião especial urbana, a Constituição brasileira apontou para a possível ruptura com a tradição jurídica de proteção a propriedade privada. Alguns gestores municipais sensíveis ao problema da irregularidade fundiária, inauguraram programas que visaram à inserção dos moradores de assentamentos informais à Cidade urbanizada, bem como, o seu acesso à terra e moradia.

Em Porto Alegre, a chamada Administração Popular, entre 1989 e 2004, criou o Programa de Regularização Fundiária e a Equipe de Assistência Jurídica Municipal, estruturas que possibilitaram dar respostas efetivas para o

problema, que, no município, não alcançava proporções muito diferentes de outras cidades brasileiras. Estudos realizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1996, dentre a população total de aproximadamente 1.300.000 habitantes, cerca de 300.000 pessoas viviam em assentamentos informais. Essa situação, somada aos anseios das comunidades organizadas no processo do Orçamento Participativo, impulsionou os administradores a criarem essas estruturas político-administrativas.

Esse cenário desafiador foi responsável pela implementação de uma política, singular para alguns, o que em grande parte motivou o interesse na investigação. A reflexão, portanto, busca verificar em que medida a política pública de regularização fundiária implementada em Porto Alegre e a aplicação do instituto da usucapião especial urbana romperam com a tradição jurídica de proteção a propriedade privada. A pesquisa será focalizada na análise qualitativa e quantitativa dos resultados da implementação do programa de regularização fundiária e da aplicação do instituto da usucapião especial urbana, ferramenta utilizada para a regularização jurídica das áreas particulares ocupadas.

Para dar conta da investigação proposta, foram coletados dados junto aos órgãos municipais responsáveis pela execução do programa e, também, realizadas pesquisas de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre o tema.

Por se tratar de um assunto atual, escassa é a produção literária a respeito, se limita àquela produzida por operadores da política de regularização fundiária, que têm tentado firmar entendimentos sobre a matéria. Além da referida literatura, foi consultada bibliografia de apoio, visando à definição do objeto de estudo, à construção da problemática e ao desenvolvimento da pesquisa.

Para responder aos questionamentos formulados, o trabalho foi organizado a partir de três tópicos, abordados nos seguintes capítulos: 1.

Irregularidade fundiária, direito e planejamento urbano, 2) Política de regularização fundiária em Porto Alegre: exercitando um novo paradigma, 3) Usucapião especial urbana: ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade?

No primeiro capítulo, com a introdução do tema da irregularidade fundiária, busca-se refletir sobre o caráter interdisciplinar do planejamento urbano e, ao mesmo tempo, verificar quais as contribuições que lhe podem ser ofertadas pelo Direito.

O segundo capítulo trata da experiência de regularização fundiária implementada no município de Porto Alegre entre 1989 e 2004. Essa parte da pesquisa concentra dados, procedimentos, decisões administrativas que têm como objetivo verificar em que medida a política de regularização fundiária, implementada pela administração popular rompeu com a tradição jurídica de proteção absoluta ao direito de propriedade.

Já a aplicação do instituto da usucapião especial urbana, é enfocada no terceiro capítulo, onde são trazidas decisões do Tribunal de Justiça sobre o tema. Para análise da eficácia jurídica dessa ferramenta são adotados os seguintes marcos jurídicos: A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e decisões posteriores a sua vigência.

Nos capítulos dois e três, em algumas partes, foram compilados trechos de diferentes artigos de minha autoria, publicados quando realizava a pesquisa para a formulação da dissertação. Convém assinalar que, possivelmente, existam trechos igualmente compilados de artigos publicados em co-autoria, na mesma época.

Nas conclusões foram formuladas conclusões gerais sobre o assunto, bem como apontadas dificuldades gerais, enfrentadas durante a implementação do programa de regularização fundiária, buscando, mais uma vez, acentuar o caráter interdisciplinar do planejamento, sem perder de vista o foco de análise, qual seja: em

que medida a experiência analisada apresenta elementos de continuidade ou de ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade.

## **1. IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA, DIREITO E PLANEJAMENTO URBANO**

### **1.1 A irregularidade fundiária no Brasil**

A cidade brasileira é profundamente marcada pela desigualdade socioeconômica. A irregularidade fundiária é uma das faces desta realidade. Neste cenário, a presença do Estado é fortemente demandada visando à resolução de conflitos e ao atendimento das mais variadas reivindicações.

Pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam as diferentes expressões da desigualdade existente em nosso país. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais deste Instituto, no ano 2000, 50% dos trabalhadores brasileiros ganhavam até dois salários mínimos. O 1% mais rico da população acumulava o mesmo volume de rendimento dos 50% mais pobres. Os 10% mais ricos ganhavam dezoito vezes mais que os 40% mais pobres. Estas notáveis diferenças de rendimentos acarretam muitas outras: no mesmo ano 2000, 80% dos domicílios dos 10% mais ricos tinham saneamento adequado, contra um terço dos 40% mais pobres.

É crescente o número de pobres vivendo em situação de irregularidade na cidade brasileira, como mostram estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada em 2003 pelo IBGE, o IPEA estima que pelo menos 5% da

população brasileira (cerca de 7,3 milhões de pessoas) reside em assentamentos irregulares<sup>1</sup>. Estes dados provavelmente ainda não dão conta desta realidade. O próprio IPEA, no mesmo estudo, afirma que, em 2003, 20% da população da cidade do Rio de Janeiro morava em favelas<sup>2</sup>. Em Porto Alegre, pesquisas realizadas pela Prefeitura Municipal em 1998 estimavam que 22% da população da cidade residia em núcleos e vilas irregulares<sup>3</sup>. Enfim, embora contraditórios, os números revelados por diferentes estudos sobre a irregularidade urbana no Brasil apontam, todos, para o crescimento do fenômeno.

A forte concentração de renda, os altos índices de desemprego e os baixos salários são algumas das causas que levam parcela significativa da população brasileira a procurar em áreas irregulares – ou na chamada informalidade – a solução para o acesso à moradia. Assim, milhões de brasileiros pobres, na inexistência de outro recurso que não o do mercado imobiliário formal e especulativo, são levados a criar territórios *fora da lei* – “são favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontram vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares”<sup>4</sup>. Conforme dados da Síntese já citada, 97% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes têm favelas. As favelas estão presentes também em 80% das cidades médias, entre 100 e 500 mil habitantes e, em 45% daquelas entre 20 e 100 mil habitantes. Ao contrário do que supõem alguns, os assentamentos informais

---

<sup>1</sup> IPEA. *Radar social*. Brasília: Ipea, 2005, p. 95.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 94.

<sup>3</sup> DEMHAB. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2000. p. 31.

<sup>4</sup> ALFONSIN, Betânia. “O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil”. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 27.

também estão presentes em pequenas cidades: 36% das cidades com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos irregulares e 20% delas têm favelas.

Edésio Fernandes observa que, aos fatores socioeconômico importantes para o crescimento da irregularidade no Brasil, somam-se outros, como “as práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes”<sup>5</sup>, que afirmam o direito individual de propriedade sobre sua função social.

A irregularidade fundiária é um problema muito antigo no Brasil. Luís Fernando Rhoden<sup>6</sup> nos mostra que, desde o período colonial, a questão se fazia presente em nosso território. Naquela época, os colonos que buscavam conquistar um pedaço de área para o cultivo, aproveitavam-se das falhas da administração colonial e dela se apropriavam à conveniência individual e à margem do sistema oficial de concessão de sesmarias adotado pela Coroa portuguesa. É possível que, mais tarde, essa forma de apropriação tenha fortalecido a concepção de proteção absoluta ao direito de propriedade privada, pois o colono, ao tomar posse da terra, sentia-se investido no direito de seu livre uso, gozo e disposição. Assim, pode-se dizer que, desde a época colonial, passando pelo Império e pela República, através da Lei de Terras (1850), das diversas Constituições, do Código Civil e de leis extravagantes, no Brasil o direito de propriedade da terra sempre esteve fortemente associado ao direito de uso, gozo e disposição, como direito absoluto e intocável, apresentando, até nossos dias, francas resistências a questionamentos buscando sua atualização<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> FERNANDES, Edésio. “Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável”. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade, diretrizes instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 310.

<sup>6</sup> RHODEN, Luis Fernando. *Urbanismo no Rio Grande do Sul: origens e evolução*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

<sup>7</sup> ALFONSIN, Jacques. *O Acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e a moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

No Brasil colonial, as práticas de ocupação da terra possivelmente serviram para legitimar o direito absoluto à propriedade. Nos dias que correm, no contexto de uma realidade urbana onde a ocupação de terras tornou-se a única solução possível de acesso à moradia para milhões de brasileiros pobres, aquela concepção do direito de propriedade é questionada por parte dos que a associam ao exercício de sua função social. O tema é polêmico, pois muitas questões estão em jogo, não apenas no plano jurídico, mas também nos planos econômico, social e ideológico. O que fazer para resolver o problema de moradia dos milhões de brasileiros pobres que, na primeira década do século XXI, vivem na irregularidade? Expulsar ou remover essa população das áreas ocupadas sem oferecer-lhe alternativa? Implementar políticas de reassentamento? Regularizar e urbanizar os assentamentos informais?

O regime militar (1964-1985) adotou políticas de reassentamento cujos resultados foram criticados por muitos pesquisadores, tanto pelo pequeno número de pessoas alcançadas por tais políticas, quanto pelos problemas sociais gerados pela construção de conjuntos habitacionais em periferias precárias e distantes dos centros urbanos<sup>8</sup>. Em parte como resultado destas críticas, surgiram, nas duas últimas décadas, políticas que priorizaram a regularização fundiária como estratégia para enfrentar o problema da provisão de moradia para os pobres – políticas igualmente controvertidas e questionadas por parcelas da sociedade. Pode-se dizer que, atualmente, no Brasil, estas duas estratégias coexistem, e, em alguns casos, são incorporadas em uma mesma política pública.

---

<sup>8</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

Em resumo, se no plano social, por sua amplitude e profundidade, é evidente que o problema da irregularidade fundiária demanda solução, no plano político e ideológico persistem controvérsias sobre as alternativas a serem adotadas.

## **1.2 Rompendo com a tradição do direito absoluto à propriedade privada**

A Constituição de 1988 teve uma importância decisiva para a formulação das políticas de regularização fundiária praticadas nos últimos anos em algumas cidades brasileiras.

O processo de redemocratização vivenciado pelo país na década de oitenta testemunhou o fortalecimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que tinha como uma de suas principais reivindicações o reconhecimento da moradia como direito social fundamental, o que, na visão desse Movimento, passava pela modificação da legislação que concebia o direito à propriedade como direito absoluto e intocável. Para Marcelo Lopes de Souza<sup>9</sup>, esta e outras reivindicações do MNRU apontavam para a construção de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista, cujo objetivo principal era o de reduzir o nível de injustiça social no meio urbano e promover maior democratização do planejamento e da gestão.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, movimentos sociais organizados em torno do MNRU articularam-se com o objetivo de elaborar e apresentar uma Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana. Essa mobilização teve grande importância para a inclusão do tema da política urbana na Constituição Federal promulgada em 1988. O Capítulo II da Constituição – intitulado “Da Política Urbana” – é composto por dois artigos, os quais, embora não

---

<sup>9</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 100.

tenham contemplado muitos itens da Emenda Popular pela Reforma Urbana, de alguma maneira incorporaram aspectos de seu ideário. O artigo 182 faz referência às *funções sociais da cidade e da propriedade*, questões muito valorizadas pelo MNRU. Já o artigo 183, ao tratar da usucapião especial urbana e da concessão de uso, trata da democratização do acesso à terra, outra importante reivindicação daquele Movimento.

Com a incorporação desses novos princípios e institutos jurídicos ao ordenamento constitucional brasileiro, abriu-se uma possibilidade de ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada, cujo gozo, uso e fruição passaram a sofrer restrições<sup>10</sup>, dentro de uma ordem constitucional que, ao mesmo tempo, de maneira ambígua, manteve o princípio da proteção à propriedade privada<sup>11</sup>.

A incorporação do princípio da função social da propriedade pela Constituição de 1988 teve conteúdo diverso daquele já atribuído ao mesmo princípio em outras constituições brasileiras. Como assinala Carlos Araújo Leonetti, “o princípio da função social da propriedade, ao invés de se revelar uma mera restrição ao direito de propriedade, compõe o próprio desenho do instituto, de sorte que, a partir de 5 de outubro de 1988, no Brasil, somente é garantida a propriedade

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto, ver, por exemplo: ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003; OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002; MONREAL, Eduardo Novoa. *El derecho de propiedad privada*. Bogotá: Themis, 1979; RODOTÁ, Stefano. *El terrible derecho, estudios sobre la propiedad privada*. Madri: Civitas, 1986. LEONETTI, Carlos Araújo. “Função social da propriedade: mito ou realidade?”. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, nº 03, jan.-fev. 2000, 72.

<sup>11</sup> Constituição Federal de 1988: art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **XXII. é garantido o direito de propriedade; XXIII. a propriedade atenderá a sua função social; (...)**. (sem grifos no original).

particular que cumpra sua função social”<sup>12</sup>. No mesmo texto, Leonetti cita José Afonso da Silva, quando este apresenta seu repúdio às manifestações doutrinárias que vêem na função social da propriedade um mero sistema de limitação da propriedade. O direito de propriedade, para Silva, diz respeito “ao exercício do direito, ao proprietário, aquela (a função social da propriedade) à estrutura do direito mesmo, à propriedade”<sup>13</sup>.

Dentro da já citada ordem constitucional, o princípio da função social da propriedade privada guardou sintonia com o instituto jurídico da usucapião especial urbana – instituto também associado ao direito à moradia. Essa ferramenta jurídica veio dar respostas à regularização das áreas particulares ocupadas. Trouxe como requisito, para fins de declaração de domínio, a prova da posse quinquenal da área usucapienda, bem como sua utilização para fins de moradia. Esse novo instituto jurídico, diferentemente da usucapião regulada pelo Código Civil de 1916, restringiu o tempo de posse para a aquisição da propriedade, vinculando seu uso à moradia, ou seja, ao cumprimento de sua função social. Para os governos que passaram a adotar políticas públicas de regularização fundiária, a usucapião especial urbana representou um importante avanço, pois essa ferramenta implicava na possibilidade de responder de forma mais satisfatória, no plano jurídico, ao problema da irregularidade fundiária.

A demanda por regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda caracteriza-se sobretudo por sua natureza de reivindicação coletiva. O novo instituto jurídico, entretanto, ofereceu soluções individualizadas ao problema. A regularização da posse da terra ficava associada à produção de prova e ajuizamento de ação individual, ficando as decisões atreladas aos mais variados

---

<sup>12</sup> LEONETTI, Carlos Araújo, op. cit., p. 72.

<sup>13</sup> Ibidem.

entendimentos perante o judiciário, desconstituindo a problemática coletiva. Por isso, mesmo que a usucapião especial urbana tenha sido avaliada por muitos juristas como um importante avanço, o alcance dessa ferramenta continuava limitado: afinal, como dar resposta a uma demanda coletiva empregando um instituto concebido para situações individuais?

A questão provocou muitos debates no meio jurídico. Dalmo de Abreu Dallari sustentou a possibilidade de aplicar o instituto da usucapião especial urbana, nos termos em que regulada pela Constituição de 1988, às situações coletivas. Segundo o doutrinador, seria um absurdo concluir a impossibilidade de utilização da ferramenta às situações coletivas pelo fato de que no artigo encontrava-se a expressão "aquele que possuir" ou mesmo a de que o título seria conferido ao "homem ou à mulher". Argumenta Dallari que, "aquele que possuir" não implica "possuir sozinho": "Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como "aquele que possuir", assim como o condômino está incluído nos dispositivos legais que fizerem referência "àquele que for proprietário"<sup>14</sup>. Contudo, a doutrina majoritária firmou entendimento de que a usucapião especial urbana regulada pelo artigo 183 da Constituição Federal se aplicava somente a situações individuais. O ajuizamento de ações coletivas ficou à espera da regulamentação do artigo citado, por meio de lei geral, a qual surgiu treze anos mais tarde.

Importante no plano doutrinário, este debate também pode ser interpretado como expressão de divergências no plano propriamente ideológico. Assim, enquanto Dallari e outros doutrinadores sustentavam a auto-aplicabilidade do artigo 183 da Constituição Federal, bem como sua extensão a situações de natureza coletiva, a maioria dos juristas remetia essas questões para a necessidade de

---

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Revista de Informação Legislativa, n° 115, Brasília, jul/set, 1992.

regulamentação, o que objetivamente significava postergar uma decisão sobre o tema.

### 1.3 As municipalidades à espera da lei geral: o Estatuto da Cidade

A Constituição Federal de 1988 estabelece claramente as competências em matéria legislativa. O artigo 21, no seu inciso XX, dispõe que compete à União instituir “diretrizes gerais” para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes. O desenvolvimento urbano, portanto, é matéria de **competência privativa** da União. O artigo 24 esclarece que compete à União, Estado e Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre direito urbanístico, sendo afirmado, em um de seus parágrafos, que a competência da União é a de instituir normas gerais. O mesmo dispositivo constitucional esclarece que, no que se refere ao direito urbanístico, a competência da União é a de instituir **normas gerais**.

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade é a norma geral – é a lei referida no artigo 182 da Constituição, tão esperada pelos dirigentes políticos municipais comprometidos com o ideário da Reforma Urbana.

Fruto de longos anos de elaboração dentro e fora do parlamento, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição, conferindo aos municípios uma série de novos instrumentos, muitos deles reivindicados desde o final dos anos 80 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O Estatuto incorpora ainda diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, sintonizadas com acordos e compromissos assumidos pelo governo brasileiro no plano internacional, como a Agenda 21 e a Agenda Habitat<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Como resultado da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente e o

O Estatuto trata de três grandes temas – os instrumentos da política urbana, o plano diretor e a gestão democrática das cidades – tendo um norte bem definido, qual seja, a produção da cidade sustentável com garantia da qualidade de vida, observando o enfoque ambiental, econômico e social. Assim, são colocados à disposição dos planejadores e gestores municipais instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o direito de superfície, o solo criado, a transferência do direito de construir, o parcelamento e a edificação compulsórios, o direito de preempção, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e a regulamentação do instituto da usucapião especial urbana, admitido finalmente o ajuizamento de **ações coletivas de usucapião**.

O Estatuto da Cidade favorece, portanto, a execução de políticas públicas inovadoras no campo da regularização fundiária. Além de possibilitar a regularização da posse da terra através do instituto da usucapião coletiva urbana, fornece um conjunto de outros instrumentos que, associados a este, viabilizam também a regularização urbanística dos assentamentos informais.

As municipalidades brasileiras dispõem, enfim, de todo um abrangente leque de instrumentos jurídicos para a elaboração de políticas que, incorporando a participação cidadã, contribuem para construção de uma cidade com qualidade de vida e com possibilidade de crescimento harmônico, conclusão esta sustentada por um grande número de juristas e pesquisadores. Para Fernandes, o Estatuto da Cidade “consolida um novo marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico, regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção

---

desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a Agenda 21 propõe que os diversos países do mundo tomem medidas para que no próximo século possa ser garantida a sustentabilidade das atividades humanas e, principalmente, que seja alcançada melhoria da qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. Quanto à Agenda Habitat, trata-se de um plano de ação global adotado pela comunidade internacional em Conferência realizada em 1996, em Istambul. A Agenda Habitat valoriza a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos, dentro de um contexto em que o mundo avança aceleradamente para a urbanização.

de uma nova ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios, aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas.”<sup>16</sup>

Como já foi observado acima, em 1988, de maneira ambígua, a Constituição brasileira incorporou princípios “colidentes” – o da proteção à propriedade e o da função social da propriedade. Em 2001, entretanto, com a aprovação e publicação do Estatuto da Cidade, o princípio da função social da propriedade viu-se fortalecido em detrimento do princípio da proteção à propriedade.

#### **1.4 Direito constitucional, direito urbanístico e planejamento urbano**

Muitos anos foram necessários para que o Direito Constitucional tratasse diretamente de temas resultantes da urbanização da sociedade brasileira, alguns historicamente associados ao Direito Privado, como o direito de propriedade. Carlos Ari Sundfeld assinala que tanto o Direito Constitucional, como o Direito Urbanístico apresentaram-se como soluções adotadas visando à administração das contradições entre interesses sociais e privados<sup>17</sup>. No caso dos direitos sociais, como afirma Grazia De Grazia, pode-se dizer que foram expressos na luta travada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e por outras organizações sociais que, por meio de sua ação, conquistaram a regulamentação legal de instrumentos

---

<sup>16</sup> FERNANDES, Edésio et al. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, II. Porto Alegre: Evangraf, 2002. p. 9.

<sup>17</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. “O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais”. In: DALLARI, Dalmo de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

fundamentais, capazes de responder a problemas apresentados pelo processo de urbanização moderno<sup>18</sup>.

Convém lembrar que a origem do Direito situa-se na Antigüidade Clássica, influenciando toda a formação jurídica do Ocidente. No seu nascedouro, o Direito se erigiu sobre dois pilares: das pessoas e das coisas – o *jus personarum* e o *jus rerum*<sup>19</sup>. Neste contexto, os direitos individuais assumiram lugar privilegiado. Com o surgimento do Estado e a necessidade de compor conflitos sociais e privados, surge o Direito Constitucional, assumindo um importante papel. Certos interesses individuais passam a se revelar transcendentais, alcançando uma dimensão social, e, por conseqüência, sofrem ordenação por parte do Direito Constitucional, conforme salienta Paulo Bonavides<sup>20</sup>. Exemplo disso é o direito de propriedade. O Direito, assim, orienta-se no sentido de administrar os conflitos, de reger a conduta humana. Vários processualistas entendem, ao se indagar acerca da correlação entre sociedade e Direito que:

O Direito exerce na sociedade a função ordenadora, isto é, de coordenação dos interesses que se manifestam na vida social, de modo a organizar a cooperação entre pessoas e compor os conflitos que se verificarem entre seus membros. (...) A tarefa da ordem jurídica é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste. O critério que deve orientar essa coordenação ou harmonização é o critério do justo e do eqüitativo, de acordo com a convicção prevalente em determinado momento e lugar.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> v. GRAZIA, GRAZIA de. “Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas.” In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.p.15-37

<sup>19</sup> Sobre o assunto ver GIRARDI, Leopoldo Justino. In: FREITAS, Juarez. *Direito Romano e Direito Civil Brasileiro: Um Paralelo*. Porto Alegre: Acadêmica, 1987. p. 6.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.p. 34

<sup>21</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 19.

Norberto Bobbio, tendo entendimento semelhante ao de Cintra, afirma que “o Direito é uma ordenação normativa da conduta”<sup>22</sup>.

Ao observar a evolução do Direito, percebe-se que, tanto o ramo do Direito Público como o do Direito Privado, passou a se colocar em posição de sujeição ao Direito Constitucional. Este último traça as regras básicas do sistema normativo nos limites da esfera estatal, contexto em que os institutos jurídicos devem ser lidos à luz dos princípios constitucionais, que se constituem enquanto verdades objetivas, premissas de todo o sistema jurídico. Exemplo disso é o caso do direito de propriedade, que, considerando a máxima constitucional, só pode ser exercido respeitada a sua função social. Segundo Bonavides, o objeto do Direito Constitucional é “o estabelecimento de poderes supremos, a distribuição de competência, a transmissão e o exercício de autoridade, a formulação dos direitos e das garantias individuais e sociais”<sup>23</sup>.

O Direito Urbanístico surge de um processo de discussões semelhante: o da necessidade de solucionar problemas advindos da urbanização moderna que não encontravam solução no âmbito do Direito Civil e do Direito Administrativo. Como observa Sundfeld:

O Direito Urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das idéias do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao Direito Civil e ao Direito Administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da função social da propriedade).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto, *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Editora Pólis e Editora UNB, São Paulo e Brasília, 1989. p. 27.

<sup>23</sup> BONAVIDES Op. Cit. p. 33.

<sup>24</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. “O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais”. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p. 44.

A teoria e a história ensinam que o Direito Urbanístico traduziu, portanto, a necessidade de remeter direitos meramente individuais, regulados pelo Direito Civil, bem como alguns direitos sociais, para o plano estatal, sendo assim regulados pelo Direito Constitucional. É o que acontece com o direito de propriedade, o direito fundamental social à moradia e o direito à Cidade. No Brasil, conforme já destacado, os deslocamentos de institutos de direito privado para a esfera estatal foram possíveis em parte graças à atuação do MNRU, cujas lideranças se organizavam em torno de princípios fundamentais como:

- o do *direito à Cidade e à Cidadania*, entendido como a universalização do acesso aos equipamentos, aos serviços urbanos e a condições dignas de vida em um espaço culturalmente rico e diversificado;
- o da *gestão democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, decidir e executar as políticas públicas, dando prioridade à participação popular;
- o da *função social da propriedade*, entendida como a prevalência do direito coletivo sobre o direito individual de propriedade.

Esses princípios ganharam força num contexto em que a cidade, seus padrões de produção, ocupação e gestão, tinham as marcas da mercantilização do solo, da moradia, do transporte, dos equipamentos e serviços urbanos. Igualmente inspirou a proposição desses princípios, o projeto político de construir uma sociedade mais justa, em que as pessoas tivessem acesso aos serviços e à propriedade da terra – projeto que se encontrava em dissonância com as práticas de planejamento urbano adotadas no período militar.

Esses princípios, no cenário contraditório em que emergiram, incorporaram fortes críticas ao planejamento tecnocrático e autoritário praticado a

partir de 1964<sup>25</sup>. Em muitos casos, os planos diretores produzidos durante o regime militar foram concebidos por especialistas pouco familiarizados com as realidades locais. O processo de elaboração desses planos se caracterizava ainda pela falta de diálogo dos técnicos com os atores locais, ficando a participação desses vinculada, sobretudo, à validação de diagnósticos e propostas, geralmente apresentadas de forma rebuscada e pouco acessível. As entidades representativas de movimentos populares, de moradores, os sindicatos e outras organizações sociais, pouco participavam do processo de elaboração do plano diretor e, geralmente, apenas para legitimar os interesses dos setores imobiliários. Estes planos, ao fim, possuíam forte caráter normativo e muitas vezes não eram sequer implementados. A cultura urbanística herdada do período autoritário revela a prevalência de um modelo de cidade excludente e segregador.

Os princípios sustentados pelo MNRU manifestavam franca oposição a esse modelo, propondo a participação popular na elaboração e implementação de Planos Diretores. A visão de planejamento urbano adotada pelo Movimento valorizava os saberes e atores locais, os processos democráticos e participativos de planejamento e gestão, a pactuação entre os diversos setores da sociedade civil e o Poder Público para garantir a legitimidade do plano, a abordagem do planejamento como prática permanente e a integradora das mais variadas políticas – transporte, saneamento, habitação, regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, entre outras.

Esta nova concepção de planejamento urbano associou-se à construção de uma nova ordem urbanística, redistributiva e incluyente. Os princípios defendidos pelo MNRU – direito à Cidade e a Cidadania, gestão democrática da Cidade, função

---

<sup>25</sup> VAINER, Carlos. "Planejamento urbano democrático no Brasil". In: ERBA, Diogo Alfonso et al. *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005, pp. 133-141.

social da propriedade – estiveram em pauta durante o processo constituinte e de alguma maneira expressaram-se no ordenamento constitucional, ganhando maior densidade normativa com o Estatuto da Cidade.

No artigo 182, como já foi ressaltado, a Constituição guindou o plano diretor a instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tendo ele o objetivo de ordenar as funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Ao atribuírem ao plano diretor a responsabilidade de garantir a ordenação das funções sociais da cidade, os constituintes remeteram para o âmbito municipal o debate e a definição das necessidades de natureza local. Já o artigo 183, ao disciplinar sobre o instituto da Usucapião Especial Urbana, ressaltou a prevalência do direito coletivo sobre o direito individual de propriedade. Esses institutos sem dúvida representaram considerável avanço, apontando para uma possível ruptura com a ordem jurídica tradicional de proteção à propriedade privada; no entanto, eles somente ganham eficácia quando utilizados por políticas públicas que os valorizem. Neste contexto, situa-se aqui um dos principais questionamentos dessa dissertação: trata-se de verificar, através da análise dos resultados de uma política de regularização fundiária comprometida com o ideário da Reforma Urbana, em que medida a utilização do instituto da usucapião especial urbana de fato representou uma ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada.

### **1.5 A experiência de Porto Alegre**

Entre os anos de 1989 e 2004, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre foi governada por um mesmo bloco de forças políticas que, sob a hegemonia do Partido dos Trabalhadores, implementou uma política de regularização fundiária comprometida com o ideário da Reforma Urbana. Nesse período, a chamada

Administração Popular criou estruturas político-administrativas específicas para atender as demandas por regularização fundiária: o Programa de Regularização Fundiária (PRF) e a Equipe de Assistência Jurídica Municipal (EAJM). Utilizando-se dessas e de outras estruturas, a Administração Popular executou um grande número de ações na área de Regularização Fundiária, todas elas originadas de um processo de consulta democrática à população, o Orçamento Participativo (OP) – processo esse igualmente identificado com o ideário da Reforma Urbana.

A importância da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre é reconhecida nacional e internacionalmente<sup>26</sup>. Essa modalidade de gestão se caracterizou pela participação direta da população na elaboração e execução do planejamento público, definindo as prioridades para os investimentos municipais com base na hierarquização de diferentes temáticas, como saneamento básico, política habitacional, pavimentação, educação, assistência social, transporte e circulação, saúde, áreas de lazer, organização da cidade, desenvolvimento econômico, cultura.

---

<sup>26</sup> Há extensa literatura sobre o tema; ver, especialmente: ABERS, Rebecca. "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS". In: *Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR*, 1997, v. 3; ABERS, Rebecca. "Do clientelismo à cooperação: governos, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre". In: *Cadernos do IPPUR*, v. XII, nº 1, janeiro-julho, 1998, pp. 47-78; BAIERLE, Sérgio. "Democracia radical e cidadania: a 'economia moral' dos sujeitos". In: SILVA, Luis Heron da (Org.). *Século XXI: Qual conhecimento? Qual currículo?* Petrópolis: Vozes, 2000; FEDOZZI, Luciano. "Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre". Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997; MENEGAT, Elizete. "*Coragem de Mudar*": fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR/UFRJ, 1995; NAVARRO, Zander. "Participatory Budgeting" – The case of Porto Alegre (Brazil) In: Regional Workshop: Decentralization in Latin América – Innovations and Policy Implications. Caracas, 23-24 de maio; SANTOS, Boaventura de Souza. "*Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*". In: *Politics & Society*, 26 (4), pp. 461-510; SCHIMIDT, Davi Luiz. *A "desidiotização" da cidadania*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado em Educação), UFRGS, 1993; SILVA, Daise Nepomuceno da. *A ação comunicativa no processo do orçamento participativo em Porto Alegre – Região Centro* Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Porto Alegre, 1997.

TABELA Nº 1  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE  
PRINCIPAIS PRIORIDADES TEMÁTICAS (1992-2004)

ANO	1ª PRIORIDADE	2ª PRIORIDADE	3ª PRIORIDADE
1992	SANEAMENTO	EDUCAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO
1993	SANEAMENTO	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>
1994	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	PAVIMENTAÇÃO	SANEAMENTO
1995	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	SANEAMENTO
1996	PAVIMENTAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>
1997	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	PAVIMENTAÇÃO	SANEAMENTO
1998	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	SANEAMENTO
1999	SANEAMENTO	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>
2000	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	PAVIMENTAÇÃO	SAÚDE
2001	PAVIMENTAÇÃO	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	SANEAMENTO
2002	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	EDUCAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO
2003	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	EDUCAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO
2004	<b>POLÍTICA HABITACIONAL</b>	ASSISTÊNCIA SOCIAL	EDUCAÇÃO

Fonte: CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *De Olho no Orçamento* (IX-15). Porto Alegre, 2004.

A Tabela nº 1 mostra-nos que, entre 1992 e 2004, a temática da habitação quase sempre esteve entre as três primeiras prioridades do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Observa-se que, antes de 1992, não havia essa sistemática de priorização de demandas. Nos treze anos focalizados, o tema da habitação foi a primeira prioridade em seis oportunidades (1994, 1997, 2000, 2002, 2003, 2004); a segunda, em três ocasiões e a terceira prioridade em outras três. Isto é, no período, apenas no ano de 1992 o tema da habitação não esteve entre os três mais importantes definidos pelo OP.

A população que participou do Orçamento Participativo definiu, portanto, como prioritária, a aplicação sistemática de recursos públicos em saneamento básico, pavimentação e política habitacional – esta última, envolvendo diferentes ações, com grande destaque para a regularização fundiária. Os três temas priorizados no período se associam de alguma maneira à problemática da informalidade. Cabe observar que, ao priorizar a regularização fundiária nos anos de 1994 e 1997, a verba gravada pelo orçamento era a de levantamento topográfico e

cadastral, visando à elaboração do projeto de urbanização. Entretanto, para a execução deste projeto, as comunidades tinham que continuar pleiteando verba, quer para pavimentação (1995, 1996, 1998), como para saneamento básico (1999). A partir do ano de 1997 começou a amadurecer a idéia de que as comunidades que já tinham verba gravada para regularização fundiária deveriam continuar demandando verba para urbanização dentro da temática da política habitacional. Possivelmente tenha sido essa a explicação para que saneamento básico e habitação tenham se mantido nos últimos anos em segundo e terceiro lugares. Tudo isso parece indicar que o problema da irregularidade fundiária tem grande importância em Porto Alegre – e que, nos últimos, a população tentou solucioná-lo através do Orçamento Participativo. O enfrentamento da questão, porém, demandava mais do que a alocação de recursos orçamentários. Fazia-se necessária também uma estrutura político-administrativa qualificada, para a efetiva implementação, por exemplo, do instituto jurídico da usucapião. A vontade política da Administração Popular nessa direção resultou na criação da já citada EAJM, junto à Procuradoria Geral do Município.

A experiência de Porto Alegre, por todas estas razões, parece exemplar para a análise, visando responder às seguintes indagações:

- em que medida o instituto da usucapião especial urbana, previsto na Constituição e no Estatuto da Cidade, produziu uma ruptura com a tradição jurídica brasileira de proteção à propriedade privada?
- em que medida a aplicação do instituto da usucapião especial urbana em Porto Alegre representou uma contribuição efetiva para a solução do problema da irregularidade fundiária?

– que contribuições oferecem, ao planejamento urbano, a experiência do Programa de Regularização Fundiária e a aplicação do instituto jurídico da usucapião especial urbana em Porto Alegre?

## **6. Hipótese e metodologia**

Construiu-se a pesquisa com base na hipótese de que a política de regularização fundiária praticada em Porto Alegre entre 1989 e 2004 de fato operou uma importante ruptura com a tradição jurídica brasileira de proteção à propriedade privada, porque aplicou de maneira sistemática o instituto da usucapião especial urbana e porque contribuiu para concretizar o princípio da função social da propriedade, ampliando seu alcance através do reconhecimento do direito à Cidade. Ressalte-se que esta política, durante seu processo de implementação, adotou como uma de suas principais diretrizes, a da manutenção das famílias no local de ocupação – diretriz que implica na regularização jurídica e urbanística do assentamento informal, conferindo ao ocupante, além do direito à moradia, o gozo dos serviços e infra-estrutura que a cidade oferece.

Para verificar esta hipótese e responder aos questionamentos acima formulados, a pesquisa consultou diferentes fontes, recolheu dados e lançou mão de alguns procedimentos metodológicos.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, realizou-se pesquisa exaustiva das decisões de apelações interpostas pela Equipe de Assistência Jurídica da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, motivadas pela extinção de ações plúrimas de usucapião. Nessa Procuradoria foram colhidos dados relativos às ações ajuizadas e procedentes entre 1989 e 2004, através do acesso ao Banco de Dados de Acompanhamento de Ações Judiciais. No Demhab foram

consultados dados sobre o número de lotes integrantes de áreas particulares que compõem a Tabela de Demandas integrantes do Programa de Regularização Fundiária. Na Procuradoria Geral do Município e no Demhab foram consultados textos oficiais, cartilhas, mapas e outros documentos tratando do Programa de Regularização Fundiária aqui analisado. Além destas fontes, foram realizadas outras leituras e procuradas outras informações, visando à definição do objeto de estudo, à construção da problemática e ao desenvolvimento da pesquisa, como consultas à legislação municipal, estadual e federal, consulta de mapas, fotografias, matérias jornalísticas, leitura de doutrinas, de trabalhos tratando do Orçamento Participativo e de outros temas.

Para verificar em que medida os resultados da aplicação do instituto da usucapião especial urbana em Porto Alegre significaram uma ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade, foram adotados procedimentos metodológicos. Esses mesmos procedimentos, como se vê a seguir, foram também utilizados para avaliar em que medida a aplicação dessa ferramenta representou uma efetiva contribuição para a solução do problema da irregularidade fundiária na cidade.

- interpretação hermenêutica: através da leitura dos artigos 9º e seguintes da Lei Federal nº 10.257/2001, busca-se verificar a amplitude atribuída pelo legislador ao instituto da usucapião especial urbana permitindo-lhe alcançar demandas coletivas;
- interpretação hermenêutica e cruzamento de dados: técnicas que dão suporte à compreensão dos resultados obtidos pela aplicação do instituto da usucapião especial urbana em Porto Alegre antes e após a vigência do Estatuto da Cidade;
- análise de julgados: avaliando as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça por força das apelações interpostas pela Equipe de Assistência

Jurídica Municipal, pretende-se conferir o grau de eficácia jurídica alcançado pela aplicação da usucapião especial urbana, após a edição do Estatuto da Cidade.

- análise comparativa de dados e textos oficiais: através da análise do número de ações ajuizadas e do número de lotes integrantes de cada área que compõe o programa de regularização fundiária, comparados com dados e textos oficiais, busca-se compreender os resultados alcançados pela incidência do instituto da usucapião especial urbana em Porto Alegre;
- análise comparativa de dados: através da análise comparativa do número de diligências necessárias para a satisfação do rito processual adotado na ação da usucapião especial urbana antes e após a vigência do Estatuto da Cidade, busca-se explicar sua eficácia e celeridade.

Para verificar se a política de regularização fundiária ampliou o alcance do princípio da função social da propriedade, através do reconhecimento do direito à cidade à população pobre, foram realizadas leitura e análise de discursos, de ações judiciais e de decisões administrativas. Por meio desse procedimento, procurou-se verificar em que medida o Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre foi além de seus objetivos mais estritos, estendendo outros benefícios e direitos à população por ele contemplada.

Finalmente, para tratar das contribuições que a política de regularização fundiária e que a aplicação do instituto jurídico da usucapião especial urbana ofereceram ao planejamento urbano, desenvolveu-se uma breve reflexão sobre o tema. Esse olhar emergiu com base na experiência vivenciada pela pesquisadora ao assessorar juridicamente o Programa de Regularização Fundiária no Demhab e, posteriormente, como assessora da Equipe de Assistência Jurídica Municipal,

procurando identificar impasses e obstáculos à implementação de programas relacionados com o tema.

## 2. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PORTO ALEGRE: EXERCITANDO UM NOVO PARADIGMA

### 2.1 A irregularidade fundiária em Porto Alegre

Os moradores dos núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre representam uma parcela significativa da população da cidade. Grosso modo, a cidade é o desenho dos segmentos sociais que a compõem. As partes mais exuberantes são ocupadas pelo segmento de maior concentração de renda e aquelas desprovidas de infra-estrutura pela camada populacional menos favorecida. A lógica do sistema coloca cada indivíduo no seu devido lugar<sup>27</sup>. Os residentes em núcleos e vilas irregulares formam a população menos aquinhoadada da cidade. De uma forma geral, ocupam as áreas menos valorizadas e periféricas. Todos os núcleos e vilas padecem de alguma irregularidade, o que não confere aos seus moradores o mesmo *status* social que gozam aqueles que vivem na cidade formal. O trecho extraído de Wranna Panizzi explicita claramente esta contradição: “As classes sociais de maior poder aquisitivo têm, por um lado, a flexibilidade da escolha do melhor local para o seu assentamento e maior mobilidade espacial, restando às classes de mais baixa renda os assentamentos nas terras baratas, ou o imperativo de se localizarem fora do mercado de terras, provocando o fenômeno das invasões.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ver SANTOS, Milton. Técnica espaço tempo globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 83.

<sup>28</sup> PANIZZI, Wranna M.; ROVATI, João Farias (Org.). Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu Planejamento. Porto Alegre: Ed. Da universidade. UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1993.

Estudos realizados em Porto Alegre propõem que as habitações irregulares se compõem, pelo menos, por dois segmentos básicos:

- a) Núcleos e vilas irregulares: são áreas públicas ou privadas ocupadas irregularmente, com deficiências de infra-estrutura urbana e serviços;
- b) Loteamentos irregulares: são loteamentos cujo processo de aprovação foi encaminhado à Prefeitura, mas implementados, pelos loteadores, em desacordo com a Lei do Parcelamento do Solo ou com o Plano Diretor.<sup>29</sup>

Censos realizados na cidade, envolvendo a população favelada, foram reveladores. O *censo de malocas* de 1973, realizado pela Prefeitura de Porto Alegre, declarou em seu diagnóstico evolutivo que:

As malocas em Porto Alegre ultrapassaram a fase migratória do fenômeno e encontram-se, há algum tempo, em outra mais avançada em que o faseamento é autoperpetuável. A maloca alimenta a maloca cada vez mais. O descenso social, fruto da mobilidade atual, apresenta-se como a segunda fonte alimentadora. As migrações internas, não tanto as rurais como também de outras cidades, constam ainda, mas com participação cada vez menor.<sup>30</sup>

Estimava-se que de 1991 a 1996, a cidade tinha aumentado em 2% a sua população, aproximadamente. Porto Alegre, portanto, já não apresentava elevado índice de crescimento populacional. A cidade não era mais produto da chegada das migrações, não tinha incremento populacional através de movimentos migratórios. Nos últimos anos, ela era, principalmente, ponto de partida. É possível aventar que as migrações desempenhavam papel cada vez menor na explicação do aumento das vilas irregulares. A principal causa deste aumento seria a da auto-reprodução da pobreza, da favelização, além da tendência à forte concentração de renda no país, interrelacionada com o desemprego estrutural elevado e redução real dos salários.

---

<sup>29</sup> *Mapa da Irregularidade Fundiária*, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, julho de 1999, p. 32.

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 32.

Isso implicava o deslocamento de parcela da população, que, até então, habitava a cidade regular, formal, para a cidade informal, irregular, através do recurso da ocupação de áreas públicas, de áreas privadas e de loteamentos irregulares e clandestinos.

Estudos realizados pelo Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, que tiveram como fonte a contagem da população de 1996, realizada pelo IBGE, permitiram verificar que, no mesmo ano, Porto Alegre possuía uma população de 284.922 mil habitantes moradores de núcleos e vilas irregulares, diante de uma população total de 1.288.879 habitantes.

Com exigências de intervenção do Estado pressionado pelos movimentos sociais, para que promovesse a urbanização e a regularização jurídica dessas áreas faveladas, ocorreu um tensionamento entre o então vigente ordenamento jurídico e os planos de intervenção possíveis nessas áreas, com respeito às soluções consolidadas pelas ocupações espontâneas. Nem a Legislação Federal nem o Plano Diretor tinham instrumentos suficientes para regularizar as vilas populares. A segurança da posse era precária diante de uma forte proteção legal à propriedade privada, diluindo as considerações constitucionais quanto a sua função social.

## **2.2 Um conflito também ideológico**

O Programa de Regularização Fundiária, criado durante a primeira gestão da Administração Popular (1989 a 1992), na cidade de Porto Alegre, constitui-se como referencial, entre os inaugurados pelo Poder Público, especificamente voltado ao reconhecimento da função social da propriedade e ao direito à Cidade. Nessa época, foi constituída a equipe de regularização fundiária, junto à Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), órgão responsável, no caso do Programa de

Regularização Fundiária (PRF), pela execução dos projetos urbanísticos dos assentamentos irregulares. A equipe interdisciplinar realizava seu trabalho em parceria com o Serviço de Assistência Jurídica (SAJU), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul, com a qual a Prefeitura Municipal mantinha convênio. O SAJU ocupava-se com o ingresso das ações de usucapião das áreas particulares ocupadas.

Durante a citada gestão da Administração Popular, os resultados da regularização jurídica dos assentamentos irregulares foram tímidos, o que pode ser atribuído a vários fatores, entre eles:

a) ao de que nesse período houve preocupação em criar instrumentos legais para a regularização futura dos assentamentos irregulares, quer no aspecto urbanístico, quer no aspecto da titularidade das áreas. Exemplo disto é a farta legislação complementar produzida: Áreas Especiais de Interesse Social - Lei Complementar Municipal nº338/1995, Banco de Terras - Lei Complementar Municipal nº 269/1992, Fundo Municipal de Desenvolvimento - Lei Municipal nº7592/1995, Solo Criado – Lei Municipal nº 315/1994, Concessão do Direito Real de Uso - Lei Complementar Municipal nº 242/1991, alterada pelas Leis Complementares nº 251/1991 e 445/2000.

b) ao de que a usucapião especial urbana foi prevista na Constituição Federal de 1988 e as discussões sobre o início da contagem do exercício da posse para ver titulado o domínio era muito recente. Era questionado se o marco inicial para a contagem do prazo para efeitos de usucapião especial urbana poderia ser anterior a vigência da Constituição, ou se deveria ser posterior. Essa definição levou algum tempo, pacificando-se,

mais tarde, o entendimento de que somente poderia ser computado o tempo posterior a sua vigência.

Num contexto marcado por disputas, visando à garantia das ferramentas jurídicas para a regularização de assentamentos informais, houve uma intervenção emblemática na cidade. A implantação do Projeto de Regularização Fundiária da Vila Planetário, localizada no Bairro Santana, região central de Porto Alegre que se constituiu como paradigma para as intervenções futuras. Essa obra representou uma clara ruptura com a política de reassentamento, utilizada no período antecedente. Com relação a esse tema, tem-se, como referencial, o trabalho realizado por Betânia Alfonsin, o qual se ocupou da análise das políticas adotadas pelo Poder Público Municipal, em Porto Alegre, tendo o cuidado de vincula-las à provisão habitacional para população de baixa renda. A autora identifica dois importantes ciclos, marcados por diferentes estratégias. Um dos ciclos, compreende o período entre os anos 1950 e 1988, trata-se do CICLO DE PROVISÃO PÚBLICA, anterior à vigência da Constituição Federal de 1988. O segundo ciclo inicia-se após a Constituição. Diz respeito ao CICLO de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Segundo o estudo, o ciclo de provisão pública se caracterizou pela expulsão dos pobres para a periferia, com a produção de unidades habitacionais, financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação. A exemplo, cita a realocação dos moradores da Ilhota para a denominada Restinga<sup>31</sup>. Já a implementação da regularização fundiária da Vila Planetário inscreve-se no período subsequente.

Ainda, como ilustração da concepção adotada pelo Poder Público Municipal, antes da vigência da Constituição Federal, concepção que perdurou até

---

<sup>31</sup> ALFONSIN, Betânia. *Da Invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*, Porto Alegre, UFRGS, Porto Alegre, 2000.

esses dias, segue matéria intitulada “Miséria organizada”, colhida na obra produzida por Naida D’Ávila<sup>32</sup>, publicada na *Revista do Globo*, datada de 23.06.1945, p.25 :

E de súbito, por amor à limpeza da city, alguém teve a idéia de ocultar o pecado.

Policiais e funcionários bateram Porto Alegre inteira em busca dos maloqueiros para desgrudá-los dos muros, arrancá-los de junto aos isolados arranha-céus centrais e recantos públicos mais abrigados.

Quiseram reuni-los a todos num único local, formando uma " vila dos marginais" que ficasse bem longe da cidade bonita (...) escolheu-se um campo público e ali formaram-se ruas com as malocas alinhadas e a turma passou a viver em sociedade, com seus males, com a fome parcamente aliviada pelos ranchos da Legião e à espera de novas atenções(...).

No ciclo posterior, confere-se às populações carentes o reconhecimento do direito à moradia e à cidade, ou seja, o *direito de usufruir os bens materiais e simbólicos que a cidade oferece*<sup>33</sup>. Como exemplo da política de Regularização Fundiária será apresentado, a seguir, o Projeto de Consolidação da Vila Planetário.

O projeto da Vila Planetário foi executado em área pública, com alta densidade populacional. As casas existentes na localidade foram demolidas e ali se construiu um conjunto habitacional. Na época, houve polêmica acerca da manutenção das famílias no local, em especial por parte da Câmara de Vereadores. No entanto, a decisão do poder público foi a de mantê-las onde estavam assentadas. As contrariedades podem ser verificadas por meio das informações colhidas nos autos da Ação Popular nº 01192310959, movida pelo Vereador João Antônio Dib contra o Município de Porto Alegre e contra o então Prefeito Olívio Dutra. A referida ação tramitou perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre.

---

<sup>32</sup> D’ÁVILA, Naida. *DEM HAB – Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2000.

<sup>33</sup> ALFONSIN, Betânia. “O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil”. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

O item "c" da parte três da petição inicial da Ação Popular é apresentado sob o seguinte título: OS MORADORES NÃO TÊM SUPORTABILIDADE FINANCEIRA PARA AMORTIZAR O EMPREENDIMENTO e afirma no seu curso:

“Sabido que a área em liça é de elevado valor venal, situada em local **pulverizado de construções de primeira linha**, é certo que a avaliação imobiliária demonstrará a impossibilidade do empreendimento por falta de prestamistas com condições financeiras para suportar as amortizações mensais.” (sem grifos no original)

Na seqüência da peça inaugural da Ação Popular, o vereador porto-alegrense assinala, nas considerações finais:

Ninguém quer o mal de quem quer que seja, como está a pretextar o MUNICÍPIO em agravo de instrumento e mandado de segurança, **com o coro** dos moradores da Vila Planetário.

A finalidade desta ação é tentar corrigir um erro que, se perdurado, redundará em prejuízo para a Capital do Estado, que ficará **tisnada** para sempre (...)

As pessoas que clandestinamente se instalaram na Vila Planetário, com mais absoluta certeza, terão melhor sorte se receberem terreno que possuam mais de 50 m<sup>2</sup> de área e casa com mais de 20m<sup>2</sup>, porque além de terem condições para amortizar seus empréstimos, poderão aumentar suas residências conforme forem permitindo suas condições pecuniárias, ao passo que na Vila Planetário **jamais** terão oportunidade de dilatar seus espaços territoriais e imobiliários e as prestações que agora poderão ser baixas, talvez até por razões de ordem demagógico-eleitoreira, amanhã serão invariavelmente elevadas, **sofrendo reajustes que inviabilizarão a sua permanência no local**. (sem grifos no original)

Prossegue, o Vereador, afirmando:

Por outro lado, grande número de moradores das redondezas vem se aborrecendo com os habitantes da Vila Planetário, ora com abaixo-assinados, ora com reclamações nos órgãos de imprensa, outras vezes ainda com comunicações de ocorrências policiais, como bem atestam os documentos ora juntados.

Tais fatos, inquestionavelmente, recomendam que as autoridades públicas ajam com a máxima prudência, para que evitem os conflitos sociais que tanto afligem os dias atuais que vivemos.

Para instruir a Ação Popular foram juntados vários documentos, os quais dialogam diretamente com a visão de cidade expressa pelo vereador. O “A pedido”, subscrito pelos moradores, situados nas redondezas da Vila Planetário, intitulado “Vila Planetário legalização” (*sic*), publicado no jornal *Zero Hora* do dia 8 de agosto de 1991, assinado por Yara Therezinha Flores, exemplifica isso.

Exatamente por compreenderem os aspectos de caráter humano e social, os firmatários deste discordam da filosofia embasadora do projeto da SPM relativamente àquela Vila. Oriundos, na sua quase totalidade, do interior do Estado, **sem qualquer vocação para a vida urbana, desajustados**, por isso mesmo social, cultural, profissional e economicamente, em relação à vizinhança com a qual convivem diuturnamente, os ocupantes da Planetário, assim como o de qualquer outra plantada no seio da região mais central de Porto Alegre, **ali inseridos por contingências da vida, num ambiente com o qual não se ajustam**, buscam na bebida, na agressão ao patrimônio alheio e nas mais diferentes formas **de desrespeito a elementares direitos de seus vizinhos**, uma forma de compensação para a desumana e triste vida que levam infelizmente (...). **Nenhuma medida que não implique na remoção da Vila para uma área distante do Centro**, onde possam escapar à permanente agressão das desigualdades, sua origem e sua cultura, **será justa, prudente e capaz de sanar o problema.**

**Assentados distante do Centro**, fora da Planetário, **deverão, assim, merecer assistência e a orientação do Poder Público Municipal, que então estará contribuindo, decisiva e talvez definitivamente, para a melhoria da qualidade de vida destes vileiros.**

(...) **A Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, através dos órgãos competentes, dispondo de pessoal qualificado e dos recursos materiais, inclusive vindos do exterior, **pode e deve, dentro do Programa de Regularização Fundiária, simultânea e paralelamente, dar novos contornos à capital e desenvolver a dignidade dos vileiros, situando-os de tal maneira e em tais áreas que possam crescer como pessoas e, lentamente, integrar-se à sociedade como um todo, produzindo e saindo da marginalização.**" (sem grifos no original)

Igual posição é adotada na carta enviada por Marcos Hoffmann à Zero Hora, publicada em 13.06.1992, a qual passa a ser transcrita na íntegra.

Moro há 15 anos no bairro Santana e vi nascer e crescer a Vila Planetário, verdadeira **chaga** desta parte da cidade. Agora recebi estupefocado a notícia de que os moradores da vila vão ganhar casas de alvenaria, novinhas em folha, para morar. Quer dizer: as pessoas invadiram um terreno no qual deveria ter sido construído um colégio, construíram malocas,

transformaram o jardim do Planetário num verdadeiro **chiqueiro**, infernizaram a vida dos moradores das proximidades, **transformaram as imediações num depósito de lixo e sujeira** e ainda vão ser premiadas por isso. **Só quem mora perto da Vila Planetário sabe o que é agüentar diariamente o mau cheiro e a sujeira do local.** Nosso prefeito, certamente, não tem uma vila planetário nas proximidades de sua casa. Sou trabalhador, assalariado e pago meus impostos, mas até hoje não consegui adquirir casa própria. Vou invadir um terreno qualquer também, construir uma maloqueira, e esperar dez ou 15 anos para receber minha casinha da Prefeitura. (sem grifos no original)

Assim, o que se pode perceber é que esta compreensão de cidade, marcada pela divisão de classes e segregação espacial, encontra eco nas representações parlamentares e de alguns segmentos da sociedade. Para ilustrar a afirmação, segue trecho extraído da matéria veiculada pelo jornal Zero Hora, no dia 21.07.1992, intitulada "Vila Planetário, obras recomeçam com liminar da Justiça":

(...) O vereador denuncia ainda que a prefeitura, no caso das obras da Planetário, ignorou parecer emitido por técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) segundo o qual, na área onde está a Planetário, a ocupação mais indicada seria com as escolas para deficientes auditivos e visuais pretendidas pela Fundação Rio-Grandense de Atendimento ao Excepcional (FAERS). DIB revela também que a administração do PT chegou a propor à FAERS conceder-lhe uma área para suas escolas serem construídas na Chácara da Fumaça, " ou seja, **os deficientes seriam jogados em uma área que eu adquiri, como prefeito, para realocação de vilas.** (sem grifos no original)

Independentemente das controvérsias, consolidou-se uma política de regularização fundiária orientada nos seguintes princípios:

- 1) **relevância da função social da propriedade e do direito à moradia;**
- 2) **manutenção das famílias no local de ocupação;**

3) reassentamento das famílias na mesma região da cidade, **somente** nos casos em que não reunidas condições necessárias para sua manutenção no local do assentamento (área cujas condições geológicas ou topográficas impedissem o uso para moradia, ou áreas muito densas);

4) democratização do acesso à terra e universalização do direito à cidade, entendido como acesso à propriedade e aos serviços e infra-estrutura urbana, respectivamente.

Com base nesses princípios orientadores, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária, cuja definição foi assim apresentada por Betânia Alfonsin:

Regularização Fundiária é um processo conduzido pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, física e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade-sujeito do projeto<sup>34</sup>.



**Imagem 1 – Anteprojeto Urbanístico Vila Planetário**

<sup>34</sup> ALFONSIN, Betânia. Palestra apresentada no 1º Congresso de Direito Urbanístico ocorrido em Belo Horizonte/MG, 2000, mimeo.

### 2.3 O Programa de Regularização Fundiária

Analisando a legislação municipal, verifica-se que o Município de Porto Alegre, em consonância com os princípios e demais disposições constitucionais, em especial com os artigos 2º e 30 da Constituição Federal de 1988<sup>35</sup>, assegurou, em leis próprias, importantes institutos vinculados à democratização do acesso a terra e universalização do direito à cidade. Especial ênfase, nessa legislação, ganhou, o princípio da função social da propriedade, intimamente associado ao direito à moradia<sup>36</sup>, que recebeu acréscimo de substância através da Lei Federal nº 10.257/2001. A legislação Municipal teve, ainda, como inspiração a legislação Estadual, não sendo com essa, conflitante.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, segue na mesma orientação da Constituição Federal de 1988, dispondo que caberá ao Estado e ao Município estabelecerem programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento. Isso se deve ao fato de que a Constituição de 1988 estabeleceu como sendo competências da União, Estado e Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre Direito Urbanístico.

O legislador, atento às disposições federais disciplinou sobre a matéria, afirmando que os programas de interesse social seriam promovidos e executados com a colaboração da sociedade, objetivando prioritariamente a regularização

---

<sup>35</sup> art. 2º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sócias e regionais. art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...).

<sup>36</sup> art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

fundiária e a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais às áreas onde estivesse incluída população de baixa renda.

Já a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 1990, em harmonia com as legislações Federal e Estadual, instituiu que caberia ao Município, no exercício de sua autonomia, promover tudo quanto fosse concernente ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem estar de seus habitantes. Ao disciplinar sobre política e reforma urbana, ficou expresso que o Município, através dos Poderes Executivo e Legislativo, e da comunidade, promoveria o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente, com a finalidade de alcançar a melhoria da qualidade de vida e incremento do bem estar da população. A política de desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente teria por objetivo o pleno desenvolvimento social da cidade, o atendimento das necessidades da população, e, a função social, seria compreendida como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida. O legislador municipal determinou, ainda, que o Poder Público exigiria do proprietário, conforme a legislação, a adoção de medidas que visassem direcionar a propriedade ao cumprimento de sua função social. Visando, desta forma, instrumentalizar a aplicabilidade de políticas públicas voltadas à solução da questão referida, o Município passou a dispor dos seguintes instrumentos jurídicos, conforme discrimina a Lei Orgânica do Município:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- c) parcelamento ou edificação compulsória;
- d) servidão administrativa;
- e) restrição administrativa;
- f) inventários, registros e tombamentos de imóveis;

- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) medidas previstas no art. 182, § 4º, da Constituição Federal;
- l) concessão do direito real de uso;
- m) usucapião especial, nos termos do art.183 da Constituição Federal;

Assim, no intuito de promover a regularização fundiária propriamente dita, o município atuaria assegurando a urbanização e a titulação das áreas faveladas e de população de baixa renda sem remoção de moradores, exceto em situação de risco, situação em que as famílias seriam reassentadas em outra área, na mesma região.

### 2.3.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

A Constituição Federal de 1988 elevou o Plano Diretor de Desenvolvimento à condição de instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana. A Lei Complementar Municipal nº 434/1999 dispôs sobre o desenvolvimento urbano no Município, instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) e dando outras providências. A legislação citada incorporou conceitos fundamentais que fizeram parte do ideário da reforma urbana.

O PDDUA, na Parte I - Do Desenvolvimento Urbano e Ambiental, dentro do Capítulo VI, que trata da Estratégia de Produção da Cidade - dispôs que, para a implantação da política habitacional de interesse social, seriam adotadas, dentre outras, a seguinte diretriz: a regularização fundiária e a urbanização específica dos assentamentos irregulares das populações de baixa renda e sua integração à malha urbana. Ainda, sobre o assunto, na Parte II, quando trata do Sistema de

Planejamento, no Título IV, elenca os instrumentos urbanísticos que serão utilizados para intervenção no solo, visando ao cumprimento da função social da propriedade, sendo eles: normas de uso e ocupação do solo, transferência de potencial construtivo, solo criado, tributação e incentivos, projetos especiais, monitoramento da densificação e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Esta última é ferramenta fundamental para regularização de assentamentos humanos, uma vez que estabelece padrões urbanísticos diferenciados para a regularização dos assentamentos, respeitando, ao máximo, as situações de ocupação.

Considerando, assim, a normativa expressa no âmbito federativo, o Município de Porto Alegre estabeleceu diretrizes, instituiu instrumentos, programas e serviços para responder à problemática da irregularidade fundiária.

O Programa de Regularização Fundiária é exemplo disso. Esse se tornou um dos prioritários, integrante da política traçada pelo Executivo, no período de 1989 a 2004, visando o combate à exclusão social e conseqüente resgate da cidadania das populações carentes. Sua atuação diz respeito às áreas públicas e particulares de ocupação consolidada e aos loteamentos irregulares e clandestinos. Tem como objetivo garantir a permanência das comunidades no local de ocupação, mediante a legalização da situação fundiária, considerando as dimensões urbanísticas e jurídicas que o processo encerra. São respeitados, para tanto, padrões e especificidades do próprio local, visando à ordenação do assentamento, sua recuperação urbana, bem como, sua inclusão à cidade formal, portanto, com efetivo reconhecimento do direito à cidadania. O Programa de Regularização Fundiária é composto por demandas provenientes do Orçamento Participativo, as quais são atendidas de forma articulada, integrando a comunidade envolvida, o órgão responsável por sua execução Demhab e as Secretarias de Governo afins. Porém a

execução destas demandas, muitas vezes, depende de providências preliminares, como: instituição de gravame de AEIS e ou desafetação de áreas públicas.

### 2.3.2 As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS

Por intermédio do instrumento das AEIS, é conferido um tratamento especial às áreas públicas e privadas ocupadas conferindo parâmetros urbanísticos diferenciados para a execução de projetos associados a futuras intervenções. As AEIS são áreas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo. Nessas áreas podem ser promovidas alterações nos índices urbanísticos, de modo a considerar as especificidades de cada região.

Em Porto Alegre, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, através de seu artigo 78<sup>37</sup>, estabeleceu o procedimento para a instituição do gravame de AEIS, que, diga-se de passagem, já estava regulado pela Lei Complementar Municipal nº 338/1995. De forma simultânea, foi editado um guia de

---

<sup>37</sup> art. 78. As AEIS serão definidas através de um processo gradativo e permanente de instituição, observando-se os seguintes procedimentos: I. as AEIS I e II serão instituídas por decreto do Poder executivo e as AEIS III mediante lei ordinária; II. a definição de regime urbanístico será por decreto quando a sua alteração restringir-se ao uso e outros indicadores - não modificando índices de aproveitamento e densificação em relação ao entorno - e por lei ordinária quando as alterações modificarem índices de aproveitamento e densificação; § 1º. a regularização de loteamento, bem como a instituição de AEIS II para sua regularização, poderá ser requerida pelos adquirentes dos lotes ou pelo loteador. § 2º. O proprietário do imóvel que pretenda construir Habitação de Interesse Social poderá solicitar ao Poder Executivo a instituição mediante Estudo de Viabilidade Urbanística, o qual deverá conter: I. padrões específicos do parcelamento do solo e/ou edificações; II. formas de participação da iniciativa privada, proprietários de terrenos, empreendedores imobiliários ou associações e cooperativas de moradores. § 3º. Será garantida na forma definida em lei, a participação dos moradores diretamente, através de suas entidades representativas e através das Regiões de Gestão e Planejamento, no processo de identificação, delimitação e detalhamento das AEIS. **§ 4º. As AEIS I e II terão como padrões aqueles estabelecidos nos respectivos cadastros.** § 5º. Incluem-se no cadastro referido no parágrafo anterior as edificações existentes destinadas a práticas religiosas, equiparando-se à habitação para efeito de regularização ou remoção.

recomendações de padrões mínimos a serem observados na execução de estudos de viabilidade urbanística de áreas irregularmente ocupadas.

Os moradores assentados em áreas irregulares encaminharam, no II Congresso da Cidade, realizado em 1995, a indicação de todas as vilas integrantes do programa de regularização fundiária, para o gravame de Áreas Especiais de Interesse Social, bem como, aquelas pertencentes ao Departamento Municipal de Habitação (constituintes do Programa More Melhor). O encaminhamento resultou na publicação da Lei Municipal nº 8150/1998. Nessas áreas, após o gravame, puderam ser utilizados padrões urbanísticos diferenciados para efeitos de parcelamento do solo, com vias à regularização jurídica do assentamento, atendendo ao princípio da função social da propriedade.

### 2.3.3 As Desafetações de Áreas Públicas

A Lei Orgânica do Município - LOM, inspirando-se no princípio da função social da propriedade, constante na Carta Magna de 1988, estabeleceu que o Município usará, entre outros, o instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), para a regularização da posse de áreas públicas ocupadas, assim dispendo no art. 1º de suas disposições transitórias:

art. 1º. Aos ocupantes de áreas de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não-urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989 e que não sejam proprietários de outro imóvel, será concedido o direito real de uso conforme regulamentação em lei complementar a ser votada até sessenta dias da promulgação da lei orgânica .

§ 1º - É vedada a transferência do direito real de uso para terceiros.(...)

A Lei Complementar nº 242/1991, alterada pelas Leis Complementares Municipais nº 251/1991 e nº 445/2000, que disciplina sobre a Concessão do Direito Real de Uso de áreas públicas, regulamentou a Lei Orgânica do Município, admitindo a desafetação de áreas cujas condições topográficas e geológicas permitam a utilização para moradia, salvo exceções do artigo 2º da complementar municipal<sup>38</sup>. A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cumprindo as disposições legais, encaminhou à Câmara Municipal, Projetos de Desafetação das Vilas Cosme e Galvão, Brasília e Jardins. Desta forma, foram publicadas as Leis nº 7831/1996, nº 7824/1996, nº 7823/1996 e nº 7926/1996 ,desafetando da destinação de uso comum do povo, próprios municipais, para fins de regularização fundiária, através da Concessão do Direito Real de Uso.

Após a realização destas ações, anteriores à execução do projeto, são adotados procedimentos para fins de regularização fundiária e urbanística da área ocupada, os quais são revelados ao observar os passos da regularização fundiária expressos a seguir.

---

<sup>38</sup> art. 2º. Não são passíveis de Concessão do Direito Real de Uso de que trata o art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias da Lei Orgânica: I. áreas de preservação permanente, nos termos da Legislação Federal e da Lei Orgânica do Município; (inciso com redação alterada pela LC nº 251/91); II. áreas cujas características geológicas e topográficas tornam-se inaptas ao uso residencial; III. áreas cuja utilização para moradia impeçam o pleno uso de locais públicos que já tenham sido objeto de investimento de recursos públicos em equipamentos urbanos, sociais e comunitários; IV. áreas comprometidas, anteriormente à promulgação da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre em processo de permuta; V. áreas urbanizadas ou edificadas antes da ocupação. (...)

## 2.4 Atendendo as demandas do Orçamento Participativo

A comunidade quando demandava regularização fundiária, por meio do Orçamento Participativo, tinha gravada verba para levantamento topográfico e cadastral, o que permitiria a execução de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU). Esse estudo visava à integração do núcleo à cidade formal. Na fase de elaboração de estudos urbanísticos, as áreas eram gravadas como especial de interesse social, por Decreto ou Lei Municipal, permitindo assim a utilização de padrões urbanísticos diferenciados, na execução dos projetos urbanísticos. Posteriormente à execução dos estudos de viabilidade urbanística, são realizados os memoriais descritivos dos lotes inseridos na gleba, o que é pressuposto, quer para o ingresso de ações de usucapião - no caso das áreas particulares ocupadas, quer para a confecção dos contratos de concessão do direito real de uso - no caso das áreas públicas de ocupação. Na fase subsequente, através da aplicação dos institutos da usucapião especial urbana e concessão do direito real de uso, procedeu-se à regularização jurídica de áreas particulares e públicas, respectivamente. Cabe ressaltar que a legalização da posse da terra tem como pressuposto a verificação de sua titularidade, verificada após a execução de levantamento topográfico e cadastral. Os procedimentos assinalados não são rígidos, uma vez que a diversidade de situações existente na cidade reclama diferentes soluções, o que será ilustrado na seqüência do trabalho<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> CAMPOS, Denise Pacheco Till et al. "Regularização Fundiária – A Experiência de Porto Alegre Apresentação de Casos". In: ALFONSIN, Betânia et al. (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002. p. 682,683.

### 2.4.1 Apresentação de Caso

A seguir será apresentada uma experiência em que foi aplicada a “*metodologia padrão*”<sup>40</sup>. Esse procedimento é adotado na maioria das vezes. No entanto, há situações em que não é respeitado o padrão original do assentamento, pois a densidade populacional é tão alta que impede a execução de projeto de urbanização. Nesses casos, é construído um novo condomínio no local. A exemplo disso citam-se as Vilas: Planetário, Lupicínio Rodrigues e Das Placas – Intervenção em Áreas Públicas<sup>41</sup>.

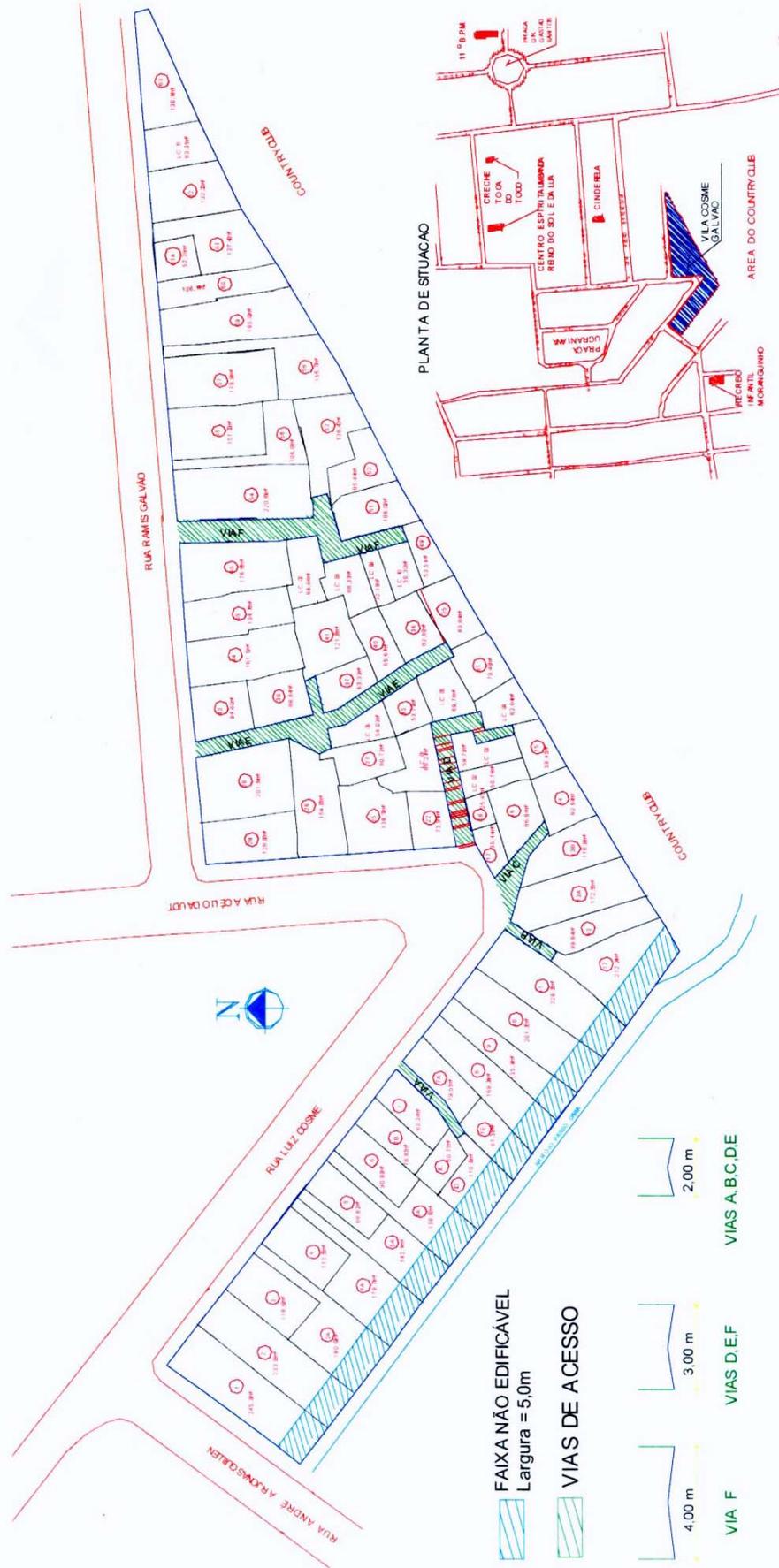
---

<sup>40</sup> SEVERO, Jacqueline Severo da. Palestra: “Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”. Coordenação: NOTT, Paulo de Tarso; GARCZINSKY, Edgar. II Congresso Estadual de Procuradores Municipais/RS – *O Estatuto da Cidade: novo marco legal para os municípios brasileiros*. 17, 18 e 19 de outubro de 2001, Hotel Embaixador. Porto Alegre: RS, mimeo.

<sup>41</sup> Ver. p. 86, 87.



**ESTUDO DE VIABILIDADE URBANÍSTICA – VILA COSME E GALVÃO**



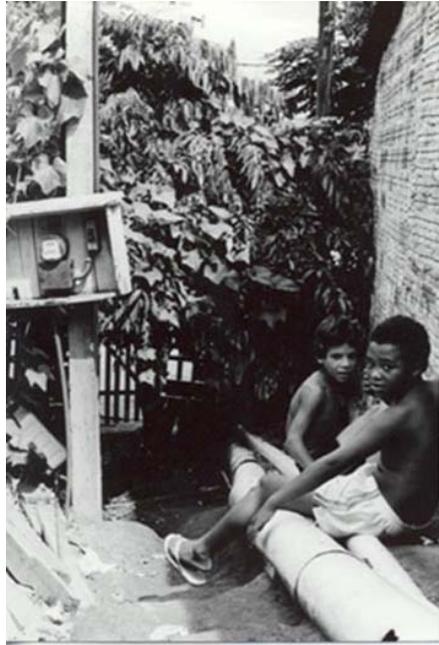
**Imagem 3 – Estudo de Viabilidade Urbanística da Vila Cosme e Galvão**

A Vila Cosme e Galvão, conforme mapas apresentados a seguir, encontra-se assentada em duas áreas de praça, cujas desafetações foram devidamente encaminhadas à Câmara de Vereadores em 1996, o que resultou na publicação da Lei nº 7831 de 16.08.96, desafetando da destinação de uso comum do povo próprio municipal, para fins de regularização fundiária, através da concessão do direito real de uso.

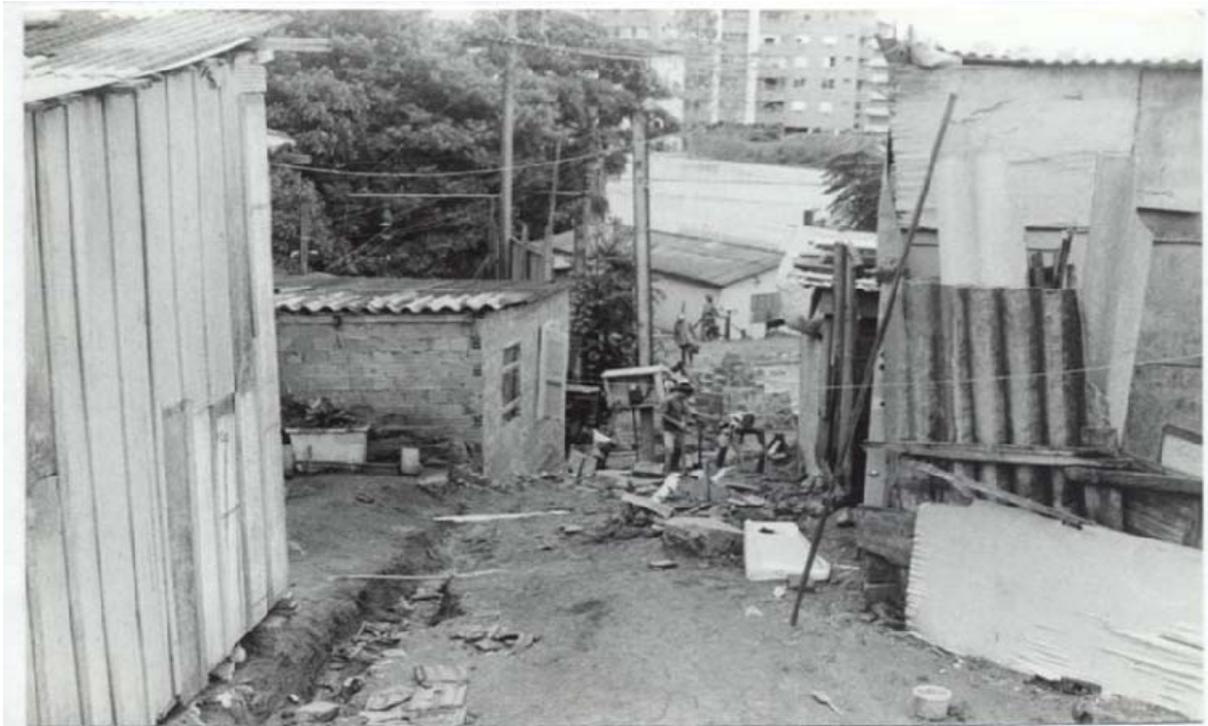
A Lei Municipal nº 8150 de 19.05.98 instituiu o gravame de AEIS 1 à área onde se encontra assentada a Vila Cosme e Galvão, o que permitiu a utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados, possibilitando a regularização. A ocupação das praças ocorreu há mais de 30 anos, envolvendo atualmente 78 famílias. Conta com área total de 8.783,95 m<sup>2</sup>, sendo que 94,72 % da área é ocupada por lotes e 5,28% por vias. Os moradores fazem *jus* à concessão do direito real do uso, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 242/91, alterada pelas Leis Complementares Municipais 251/91 e 445/2000. É imperativo ressaltar que a Lei Complementar nº 242/1991 estabeleceu como requisito para efeitos de concessão de uso ocupação anterior a 31 de janeiro de 1989, utilização para moradia e que o ocupante não seja proprietário de imóvel urbano ou rural. A Lei estabelece direitos e deveres que deverão ser observados pelos concessionários durante a contratualidade.

No caso das áreas particulares o procedimento é semelhante ficando priorizadas as execuções de EVUs e memoriais descritivos para ingresso das ações de usucapião. Abaixo se encontram algumas fotos relacionadas ao processo de regularização desencadeado na Vila Cosme e Galvão.

**Situação 1  
A Abertura de Becos**



**Imagem 4 – Definição de Becos**



**Imagem 5 – Definição de Becos**



**Imagem 6 – Escadaria antes dos consertos da 2ª etapa**

Nessa situação foi definido um Beco com gabarito que possibilita o acesso de moradores que anteriormente moravam em lotes encravados, bem como, a implantação de rede de água e luz regular. Os novos traçados permitem a coleta de lixo e trânsito de bombeiros em casos de sinistro.

**Situação 2**  
**A realocação de Moradores mediante cedência de terreno**  
**Reparcelamento de Área**



**Imagem 7 – Reparcelamento de área**



**Imagem 8 – Reparcelamento de área**

Nesses casos o ocupante cede parte de seu terreno para realocação de um morador da mesma comunidade, mediante construção de unidade habitacional de alvenaria.

### Situação 3

#### Recuos de cercas com definição do novo traçado do acesso



**Imagem 9 – Relocalização de cercas**



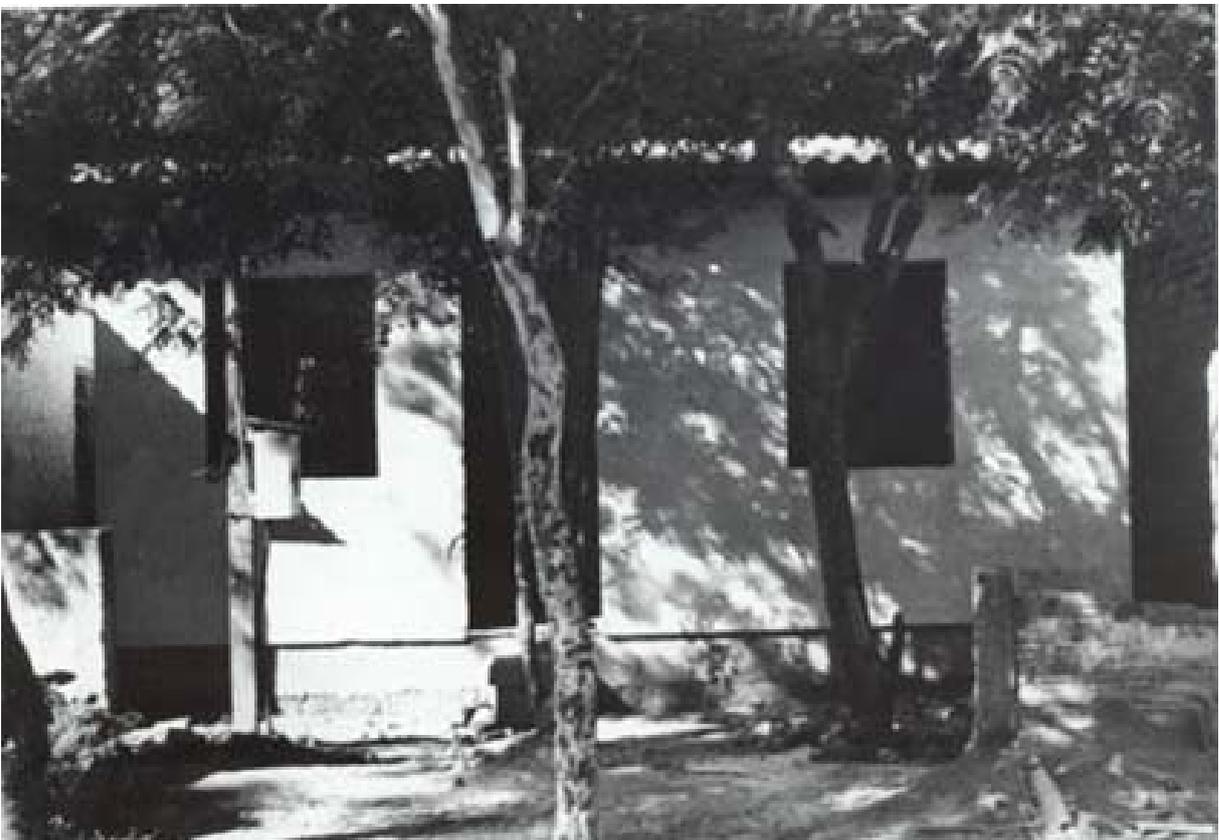
**Imagem 10 – Construção de Muros**

Após a discussão com a comunidade e aprovação do EVU as cercas são recuadas, sendo definido o novo traçado, através da construção de muros

**Situação 4**  
**A construção de unidade habitacional em área cedida**



**Imagem 11 – Reconstrução de casas atingidas em lotes criados**



**Imagem 12 – Reconstrução de casas atingidas em lotes criados**



Imagem 13 – Capa da Cartilha da Regularização Fundiária

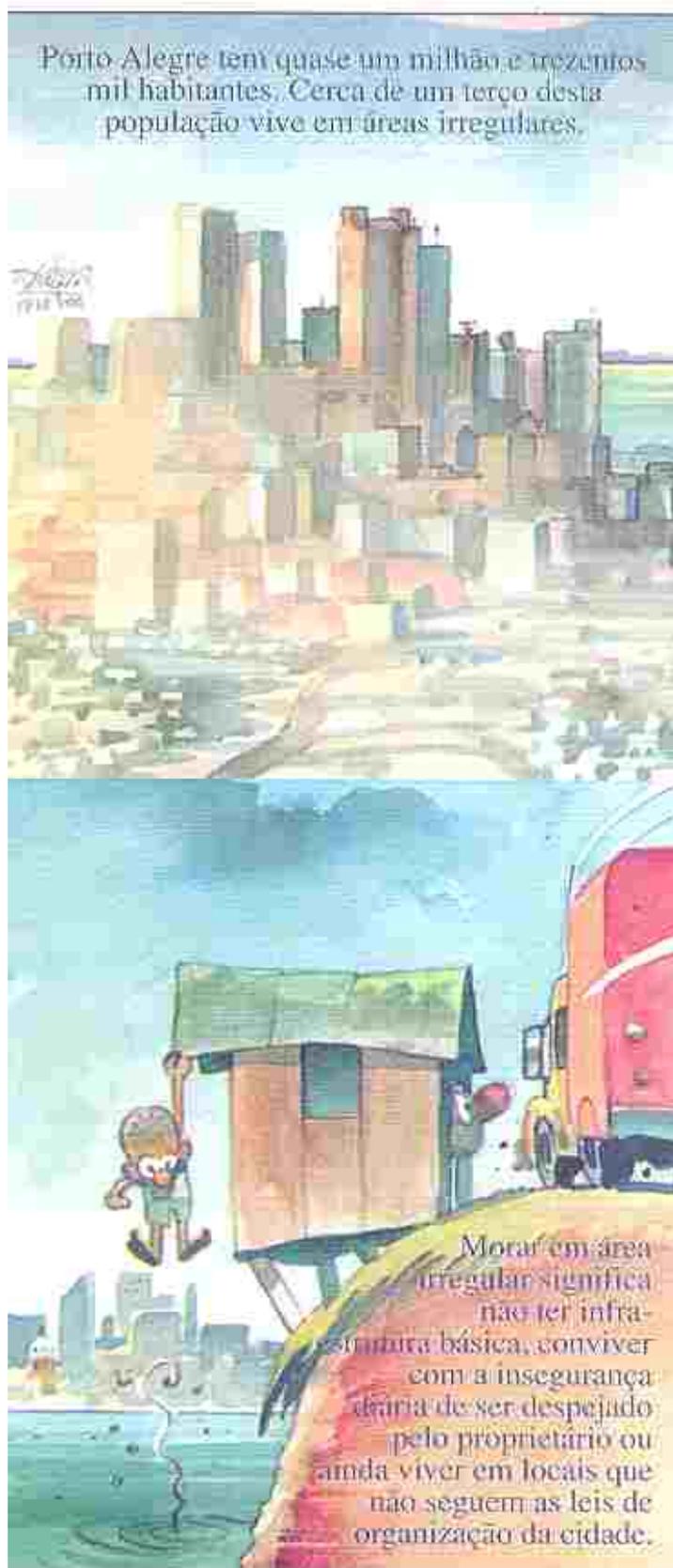
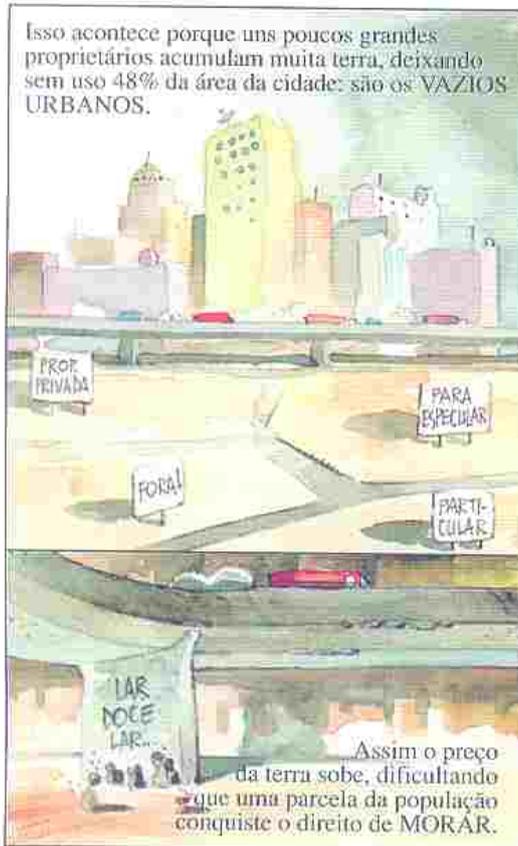


Imagem 14 – Página 1 da Cartilha da Regularização Fundiária



A Regularização Fundiária é um direito da população, garantido pela Constituição e pela Lei Orgânica Municipal.



Para colocar em prática este direito, a Prefeitura de Porto Alegre lançou o PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA e criou o CONSELHO MUNICIPAL DE ACESSO À TERRA E HABITAÇÃO (COMATHAB).



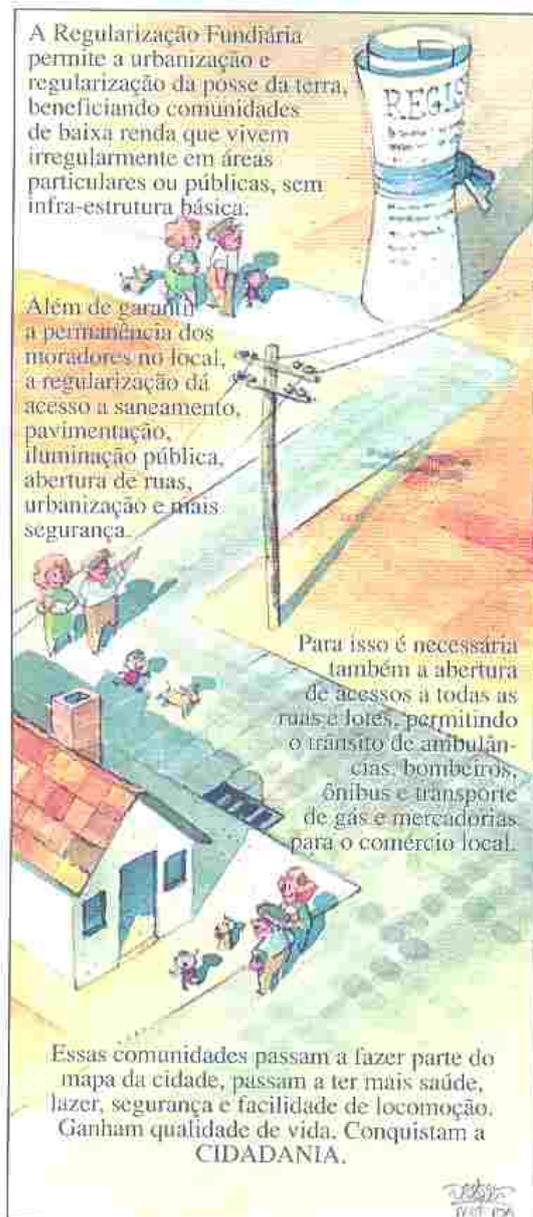
Do Comathab participam várias entidades populares, técnicas, de assessoria e representantes de órgãos municipais. A Prefeitura e o Conselho procuram o modo de regularizar cada tipo de situação da terra.



Saiba o que é REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, como a comunidade participa e quais são os passos do processo:



Imagem 15 – Páginas 2 e 3 da Cartilha da Regularização Fundiária



### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS PARTICULARES

Muitas vilas começam com ocupações em áreas particulares. Nesse caso, se os ocupantes moram no local por um mínimo, cinco anos, é possível obter a regularização por USUCAPIÃO, que é um título dado pelo juiz reconhecendo o direito dos moradores à propriedade da área.

Há também LOTEAMENTOS CLANDESTINOS e IRREGULARES, em que:

- o loteador vendeu os lotes sem cumprir as obrigações legais de urbanização;

- abriu as ruas mas não aprovou o projeto de loteamento na Prefeitura;
  - não fez o registro no Cartório de Imóveis.
- Tantas irregularidades impedem o morador de registrar e regularizar seu lote. A Prefeitura, então, notifica o loteador para que cumpra seus deveres. Os moradores passam a fazer o pagamento na justiça e não ao loteador, até ele cumprir sua obrigação. Se mesmo assim ele falhar, a Prefeitura, com os moradores, pode regularizar o loteamento.

VEM CA' LOTEADOR!

Imagem 16 – Páginas 4 e 5 da Cartilha da Regularização Fundiária

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS PÚBLICAS**

Muitas vilas estão em áreas públicas municipais, em situação irregular quanto a propriedade e urbanização. Dentro do Programa de Regularização Fundiária, a equipe do More Melhor Participando trabalha na regularização de áreas ocupadas, promovendo comercialização de lotes, registro de propriedade e obras de urbanização.



Outro problema histórico é o dos moradores de áreas que tem infra-estrutura, projeto de loteamento aprovado, foram inclusive comercializadas pelo município, e que não obtiveram até hoje seus registros de propriedade. As comunidades que estão nesta situação contam hoje com um provimento, o More Legal, que estabelece procedimentos discutidos com o judiciário, cartórios e poder público a fim de facilitar e agilizar a regularização definitiva destas áreas.

**CDRU: DIREITO DE QUEM OCUPA ÁREA PÚBLICA**

Famílias que já viviam em área pública antes de 31 de janeiro de 1989 podem obter a Concessão do Direito Real de Uso, que dá vantagens e garantias aos moradores, tais como:

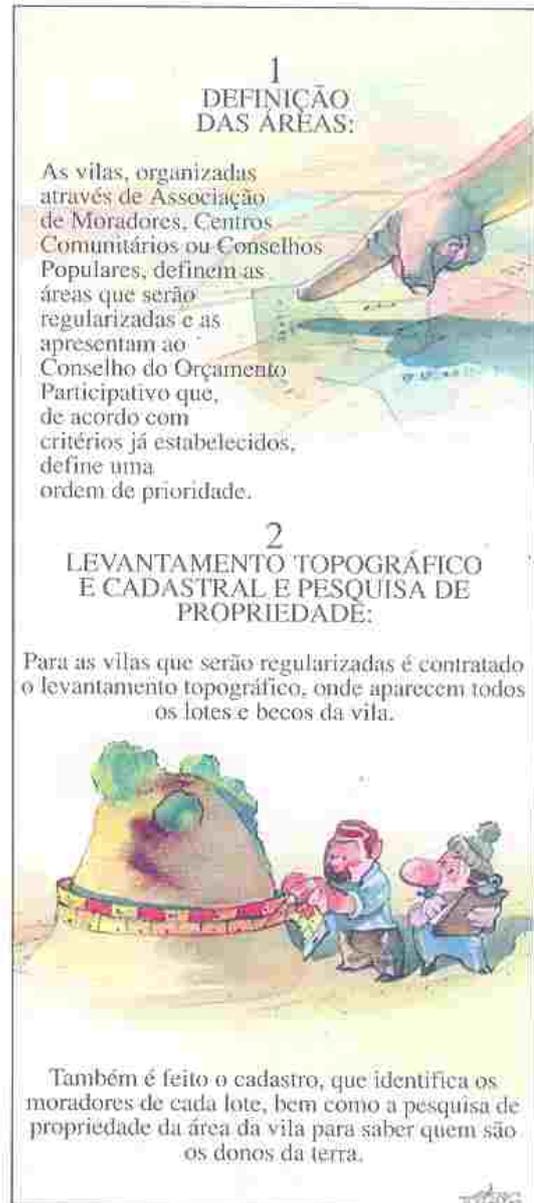
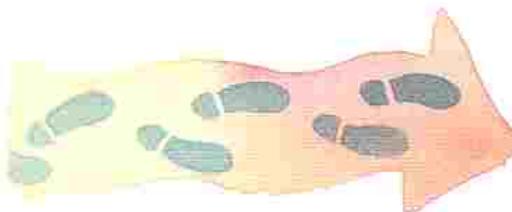
- usar o local como moradia;
- repassar o lote para os filhos;
- pagar só uma pequena taxa, de acordo com a renda familiar e o salário mínimo.



**Imagem 17 - Páginas 6 e 7 da Cartilha da Regularização Fundiária**



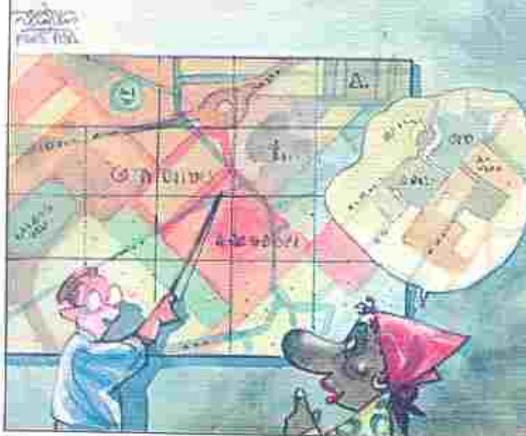
### A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PASSO A PASSO:



**Imagem 18 - Páginas 8 e 9 da Cartilha da Regularização Fundiária**

### 3 ESTUDO DE VIABILIDADE URBANÍSTICA DA VILA (EVU):

Após o levantamento topográfico, os técnicos da Prefeitura fazem um estudo de urbanização da vila, com a participação da comunidade. Este estudo vai definir as ruas a serem abertas ou alargadas, os lotes que serão aumentados ou diminuídos, as casas que terão de mudar de lugar e os muros que serão recuados. Tudo isso é necessário para organizar os terrenos e as ruas na vila e também para a colocação da infra-estrutura, garantindo qualidade de vida aos moradores. Os moradores que tiverem lotes grandes poderão ceder parte aos que tiverem lotes pequenos, a fim de que todos possam morar bem.



### 4 RECOLHIMENTO DAS PROVAS:

Após a aprovação do projeto de urbanização pela comunidade, são coletadas as provas do tempo de posse para encaminhamento das ações de usucapião.

### 5 INGRESSO DA AÇÃO JUDICIAL DE USUCAPIÃO OU ASSINATURA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO:

Depois destas quatro etapas da regularização fundiária, há condições para entrar com as ações na justiça. Mas não termina aí. Vão acontecer, então, audiências com o juiz, quando os moradores devem comprovar o tempo de posse sobre o terreno (através de documentos e testemunhas).

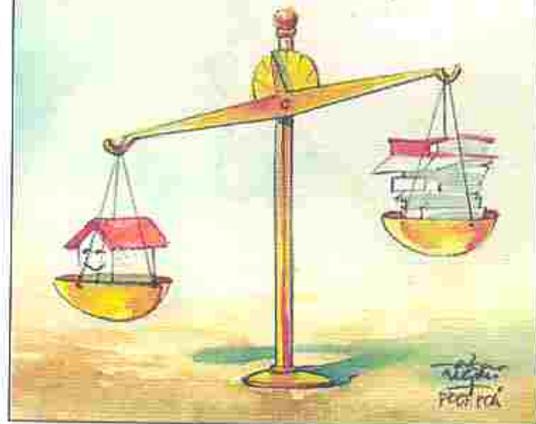


Imagem 19 - Páginas 10 e 11 da Cartilha da Regularização Fundiária

#### 2.4.2 A Intervenção Jurídica

Além dos procedimentos adotados para fins de urbanização das áreas integrantes do Programa de Regularização Fundiária, eram adotados outros para a regularização da posse da terra. Em Porto Alegre, no período analisado, primeiramente por intermédio do SAJU e, posteriormente por meio da Equipe de Assistência Jurídica Municipal, foram ajuizadas as ações necessárias para efetivar a segurança da posse às famílias ocupantes de áreas particulares, mediante o instituto da usucapião especial urbana. A regularização fundiária de áreas públicas teve tratamento diverso, que não se encontrava a cargo da EAJM. A ferramenta jurídica utilizada, nesses casos, para a regularização da posse da terra era a da concessão do direito real de uso, regulamentada pela Lei Complementar Municipal nº 242/1991, como já assinalado.

De acordo com os artigos 5º, inciso LXXIV e 182 da Constituição Federal de 1988 que estabelecem, respectivamente, como sendo de competência do Estado prestar assistência jurídica integral aos que comprovarem insuficiência de recursos, e, como sendo de competência do Município regular sobre o uso e ocupação do solo urbano, foi criada a Equipe de Assistência Jurídica Municipal, junto à Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. No ano de 1994, quando instituída, foram suscitados questionamentos quanto a conflitos de competência. A lei estabelece que cabe ao Estado, através da Defensoria Pública, a defesa e orientação jurídica, em todos os graus de jurisdição, dos necessitados. No entanto, a doutrina assinala que cabe à União ditar diretrizes gerais sobre variadas matérias, cabendo ao Estado regular sobre questões de interesse regional e ao Município sobre matérias de interesse local. No dizer de José Afonso da Silva “A Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema de competências exclusivas, privativas e principiológicas com

competências comuns e concorrentes, buscando reconstituir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.” Na mesma obra o autor afirma que “o princípio norteador da repartição de competências na nossa Constituição e o princípio da predominância de interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem assuntos de interesse local.”<sup>42</sup>

O legislador municipal, de acordo com os princípios constitucionais, com o artigo 30, incisos I e VIII da Constituição Federal em vigor, e, concordando com o disposto nos artigos 88, 229 e 231 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e artigo 16 do ADGT do mesmo diploma, criou a Assistência Jurídica Municipal<sup>43</sup>.

A Lei Municipal nº 7433/1994 instituiu a Assistência Jurídica Municipal que tem como atribuições, dentre outras, atuar na defesa dos cidadãos e entidades municipais necessitadas, em questões relativas à regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica, promovendo ações, contestando, reconvidando e recorrendo. Assim, o Município, através do serviço de assistência, atende matérias de cunho eminentemente local. À Equipe de Assistência cabe o ajuizamento das ações de usucapião das áreas particulares, demandas originárias do processo de Orçamento Participativo. Desde sua criação, essa Equipe enfrentou

---

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. P. 411.

<sup>43</sup> Constituição Federal de 1988. art. 30. Compete ao Município (...). I. legislar sobre assuntos de interesse local; (...); VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...) Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. art. 88. O Município instituirá o serviço de assistência jurídica, que deverá ser prestado gratuitamente às pessoas e entidades sem recursos para prover, por seus próprios meios, a defesa de seus direitos. Parágrafo único – a fim de garantir a prestação desse serviço, o Município poderá manter convênios com as faculdades de Direito. art. 231. Nas ações coletivas e individuais de usucapião urbano, com fins de regularização fundiária, o Município propiciará aos pretendentes formas de apoio técnico e jurídico necessário. art. 16. O município terá o prazo de um ano, a contar da promulgação da Lei Orgânica, para instituir e organizar o serviço público de assistência jurídica às pessoas e entidades sem recursos para prover, por seus próprios meios, a defesa de seus direitos.

discussões, perante o Judiciário, buscando firmar entendimento sobre temas como:

1) Concessão do Benefício da Assistência Judiciária Gratuita.

Necessidade de juntada de comprovação de renda;

A jurisprudência dominante, se manifesta de acordo com o disposto no art.4º da Lei nº1.060/1950, entendendo que, para a concessão do benefício da Assistência, bastará a afirmação da insuficiência de recursos na inicial. No entanto, existem posicionamentos diferenciados que dificultam o andamento dos processos<sup>44</sup>.

2) Certidões Negativas de propriedade imobiliária. Dispensa da juntada de

certidões negativas pelos requerentes;

O Judiciário reitera a necessidade da juntada de certidões negativas de propriedade pelos Autores requerendo, muitas vezes, em que pese deferido o benefício de assistência judiciária, a juntada. Tais documentos podem ser requisitados diretamente pelo Cartório Judicial, conforme dispõe o art. 3º da Lei 1.060/1950<sup>45</sup>.

Decisão diversa, compreendendo que descabe exigir-se dos requerentes a produção de prova negativa: a de não serem proprietários de outros bens imóveis, facilita e corrobora o entendimento da Equipe de Assistência.

3) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) – Desnecessária juntada

de Anotação de Responsabilidade Técnica de engenheiro ou arquiteto, funcionário efetivo, que realiza e assina planta e memorial de lote usucapiendo;

4) Representação Judicial – Desnecessária juntada de instrumento de

mandato por procurador efetivo em órgão prestador de assistência jurídica;

---

<sup>44</sup> art. 4º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio e de sua família. §1º. Presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta Lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas judiciais.

<sup>45</sup> art. 3º. A assistência judiciária compreenderá as seguintes isenções: das taxas judiciárias e dos selos; (...).

O art. 16 da Lei 1.060/1950 determina que não será exigido instrumento de mandato quando a parte for representada em juízo por advogado integrante de entidade de direito público, incumbido, na forma da lei, de prestação de assistência judiciária gratuita. Não é único o entendimento jurisprudencial sobre essa matéria, o que constitui entrave para ver assegurados princípios constitucionais relevantes, como o da função social da propriedade.

Todos esses temas foram exaustivamente debatidos no âmbito jurídico. Somente depois de firmados alguns entendimentos foram criadas as condições favoráveis para o processamento mais célere das ações de usucapião.

Convém lembrar que o PRF é composto por um conjunto de áreas públicas e privadas de ocupação, incluindo alguns loteamentos irregulares e clandestinos. Segundo informações da Tabela de Áreas que integram o PRF existem aproximadamente 10.300 lotes em áreas privadas, 4.600 em áreas públicas e 1.600 em loteamentos irregulares e clandestinos. A atuação da Equipe de Assistência Jurídica Municipal vincula-se, como já assinalado, a regularização da posse de áreas particulares. Consulta ao Banco de Dados de Ações Judiciais da EAJM no ano 2004 verifica-se a existência de 952 ações ajuizadas, sendo que uma ação coletiva de usucapião (contemplando 91 famílias) e 10 ações plúrimas (contemplando 29 famílias). Importa salientar que, esses resultados estão vinculados a uma série de fatores, os quais serão tratados nos capítulos três e quatro dessa dissertação.

## **2.5 Outras demandas de regularização fundiária**

Embora este trabalho tenha como objeto central a análise do instituto da usucapião especial urbana, afeto, portanto, à regularização jurídica das áreas particulares ocupadas, integrantes do Programa de Regularização Fundiária, é

importante que se diga que a política de regularização fundiária, aqui analisada, não se limita a esta demanda. Existem, dentro da estrutura municipal, o Programa de Cooperativismo, o Programa de Ajuda Mútua ou Mutirão e o Núcleo de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos. Além disto, funcionava, junto ao Demhab um Setor, responsável pela regularização dos loteamentos produzidos pela própria Autarquia Municipal.

O processo de regularização dos loteamentos implementados pelo Poder Público teve como orientação o mesmo provimento jurídico utilizado para o atendimento da demanda do Núcleo de Regularização de Loteamentos, motivo pelo qual, serão feitas algumas considerações a respeito.

#### 2.5.1 Regularização de Loteamentos Irregulares – O Provimento More Legal

A Política de Regularização Fundiária implementada pelo Município de Porto Alegre também contemplou a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, através da Lei de Parcelamento do Solo.

O Demhab contemplou dentre as suas atribuições, a de produção habitacional para o atendimento à população de baixa renda. Assim, não é de se espantar que com cinqüenta e dois anos de existência, tenha produzido uma centena de loteamentos. Alguns deles permanecem irregulares, principalmente no que tange à titularidade das áreas, em especial porque implementados em partes ou remanescentes de glebas maiores - com títulos incompletos e sem descrição ou localização precisa - alguns, sem procedência definida, impedindo a perfeita vinculação do imóvel loteado aos títulos, e, por conseqüência, com inviabilidade de registro. Na execução dos projetos habitacionais, o fator preponderante era o de prover moradia às pessoas que dela necessitavam, motivo pelo qual, os loteamentos acabavam sendo implementados independentemente do registro. Posteriormente,

com a edição da Lei Federal nº 6766/1979, foram impostos limites e condicionantes aos parcelamentos, o que fez com que os já executados e irregulares tivessem sua regularização dificultada.

Na década de 70, até meados da década de 80, com os financiamentos do Banco Nacional de Habitação - BNH, o DEMHAB passou a executar loteamentos e conjuntos habitacionais em larga escala, mas vários desses ficaram pendentes de registro.

Na segunda metade da década de 80, iniciou-se um processo lento de regularização dos empreendimentos irregulares, através do Judiciário Gaúcho. O juiz da Vara dos Registros Públicos, naquela época, se posicionou favoravelmente às regularizações dos empreendimentos realizados pelo Poder Público, tendo emitido vários Mandados de Registro, que possibilitaram, aos adquirentes dos imóveis, a obtenção do título de propriedade. Nesse período, no âmbito do Município, surge também a Lei nº 140/1986 que trata da regularização da malha viária dos loteamentos irregulares realizados anteriormente à vigência da Lei Federal nº 6766/79 - Lei do Parcelamento do Solo.

Na década de 90, já à luz da nova Constituição Federal que dá ênfase ao enfoque social da propriedade, e, frente a um crescente *déficit* habitacional, que aumentou o número de ocupações informais e irregulares dos espaços urbanos, públicos e privados, muda a política do Demhab. A Autarquia passou a privilegiar a regularização das ocupações existentes, no próprio local e execução de novos empreendimentos, basicamente para reassentamento de moradores de áreas de risco e de preservação ambiental.

Para muitos observadores, representa avanço no campo urbanístico, na última década do século XX, o denominado Provimento More Legal, expedido pela Corregedoria de Justiça do Rio Grande do Sul que viabiliza a retomada da

regularização dos antigos parcelamentos. A essa altura dos acontecimentos, os loteamentos irregulares tinham alterado sua situação fática. As áreas de destinação pública haviam sido ocupadas, haviam ocorrido construções clandestinas, subdivisão de lotes, supressão ou redução de gabarito de ruas, etc. Considerando este contexto, foi definido um procedimento para a regularização dessas áreas que consistiu no que segue.

Comprovada a ocupação consolidada, a área parcelada era declarada como Área Especial de Interesse Social (AEIS), passando por re-estudo urbanístico, que era submetido ao setor de Planejamento do Município e ao Conselho Municipal de Planejamento Urbano o qual examinava o projeto, criando um regime urbanístico próprio para o parcelamento, dissociado do regime do entorno. Feitas às adaptações necessárias e os ajustes possíveis, o parcelamento era aprovado, mesmo que em desacordo com os parâmetros mínimos das leis de parcelamento do solo (dimensões de lotes, destinação de áreas públicas, gabaritos de ruas).

Constatada a impossibilidade de regularização na área original, ocorria a indicação de reassentamento total ou parcial da comunidade atingida. Com a anuência do Município, e acompanhado da documentação necessária, o processo era encaminhado à Vara dos Registros Públicos, para registro com base no Provimento MORE LEGAL II, da Corregedoria Geral de Justiça. Entendendo que justo o pedido, o juiz supria a ausência ou imperfeição da documentação apresentada, após exame do Cartório de Registro de Imóveis e do Ministério Público e emitia mandado de registro, viabilizando o registro do parcelamento<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Sobre esse assunto ver CAMPOS, Denise Pacheco Till. "Regularização Fundiária a Experiência de Porto Alegre, Apresentação de Casos". In: FERNANDES, Edésio et al. (Org). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: Avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.p. 679

A Vila Restinga Velha é exemplo disto<sup>47</sup>. É um loteamento produzido pelo Demhab no início da década de 70 e que, por ter padrões urbanísticos incompatíveis com a legislação vigente naquela época, não foi aprovado pelo Município e, por consequência, não foi registrado. No entanto, por meio do Provimento nº 39/95 da Corregedoria de Justiça a regularização concretizou-se. O Desembargador Décio Antônio Erpen foi precursor na discussão desta matéria, sustentando que “(...) a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional de sua função social (...)”. Abaixo se encontra transcrita parte da decisão judicial que determinou o registro do Loteamento da Vila Restinga Velha, ação que tramitou perante a Vara de Registro Públicos da Comarca de Porto Alegre sob o nº 01196203623.

(...) o pedido, na integralidade de seus termos, enquadra-se no preconizado pelo Provimento More Legal, editado ao tempo em que Corregedor-Geral da Justiça o eminente Desembargador Décio Antônio Erpen, referência que se faz por duplo propósito: para demonstrar sua possibilidade jurídica e em justo e merecido reconhecimento à sua idealização, timbrada que é por enorme interesse social e destinada justamente à solução de situações como a do caso destes autos.

(...) Inteiramente de acordo com isso, na aplicação da lei, deve o juiz atender aos fins sociais a que se dirige e as exigências do bem comum, como consagrado no artigo 5º da Lei de Introdução do Código Civil. E, nesta perspectiva, coaduna-se igualmente com o disposto no artigo 1.109 do Código de Processo Civil, podendo o juiz, no âmbito do exercício da jurisdição voluntária, desvincular-se do critério de legalidade estrita para, diante das circunstâncias do caso concreto, além de poder decidir de modo justo, decidir de forma oportuna e conveniente.

Com o Provimento More Legal chegaram as ferramentas jurídicas, que permitiram essa experiência bem sucedida de regularização em área pública ocupada, contemplando um conjunto de 1197 famílias.

---

<sup>47</sup> Ibid, p.699. A “Vila Restinga Velha” ocupa uma área com extensão superficial de aproximadamente 47 km<sup>2</sup>, resultante da unificação de propriedades constantes nos registros do Cartório da 3ª Zona do Registro de Imóveis de Porto Alegre. O memorial descritivo do loteamento divide a gleba em 42 quadras: 2 praças, uma área de escola, uma área destinada à unidade sanitária e 5 reservas técnicas, bem como 1.197 lotes que compõem a gleba.

### 2.5.2 A Ação Popular da Vila Jardim

Há situações específicas que envolvem discussões judiciais, antes da aplicabilidade das ferramentas jurídicas disponíveis para fins de regularização da posse da terra. Exemplo disso é a Ação Popular, movida por Luiz Menegat Sumariva e Outros contra o Município de Porto Alegre e o então Prefeito Tarso Genro e o Diretor do Departamento Municipal de Habitação Vicente Raubber, tentando desocupar áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, ali assentadas há mais de trinta anos. A decisão da Ação Popular da Vila Jardim, que tramitou na Comarca dessa cidade, sob o nº 01196492613, é uma das grandes demonstrações dos avanços do processo de regularização fundiária. Pode se dizer mais: é um marco de enfrentamento à irregularidade no tocante a ocupação do espaço urbano, à luz do princípio da função social da propriedade. Trata-se de uma solução justa que reconheceu o direito à moradia a milhares de pessoas ocupantes de áreas de uso comum, integrantes de loteamento irregular.

Em primeira instância, foi proferido julgamento procedente à Ação Popular, determinando que o Município de Porto Alegre desocupasse as áreas invadidas, no prazo de um ano cumprindo o encargo imposto quando da doação. A sentença afirmou terem ocorrido práticas de lesividade ao erário, uma vez que utilizadas verbas públicas para a urbanização de áreas de uso comum. Irresignado, o Município interpôs o Recurso Apelação nº: 597157072, distribuído a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, tendo como apelados: Edson Roberto Fagundes de Franceschi e Outros contra a decisão do julgador de primeiro grau, sustentando a ausência de lesividade ao erário, justificando que a utilização das verbas públicas se destinou ao cumprimento do princípio da função social da

propriedade, argumentação que restou acolhida em sede de Apelação, conforme se observa em trecho do Acórdão abaixo transcrito:

(...) Quanto ao requisito de lesividade, não se vislumbra na atuação dos administradores, no caso, lesão ao patrimônio público. Ao contrário, a organização da Vila Jardim possibilitará o oferecimento de moradias sociais aos integrantes daquele agrupamento urbano, com observância do princípio da função social da propriedade, sem perda do domínio dos bens, e com remuneração da concessão.

(...) Por derradeiro, cumpre mencionar a inviabilidade jurídica da providência judicial determinada pela decisão monocrática, posto que o desalojamento de 1960 pessoas, residentes algumas na área há mais de trinta anos, constitui operação socialmente impossível e injusta. Neste aspecto, cabe lembrar que a jurisdição e a justiça devem andar lado a lado e não em contraposição.

Provido o Apelo, restou julgada improcedente a Ação Popular, motivo pelo qual os moradores os moradores foram mantidos nas áreas públicas. Convém esclarecer que a Vila Jardim foi um loteamento que teve o início de sua constituição no final da década de 20 e começo da década de 30. Teve como inspiração o modelo das cidades-jardins. O loteador, Abraão Knijnik, comprometeu-se, perante o Poder Público, a implementar o arruamento e calçamento das ruas do loteamento, o que não ocorreu. Com o seu falecimento os seus herdeiros passaram a vender lotes em áreas onde não haviam sido abertas ruas. Os compradores passaram a construir nestes lotes de forma irregular, sem licença da Prefeitura, que não reconhecia a validade das transações realizadas. Face à inoperância dos loteadores herdeiros, a Prefeitura Municipal assumiu a implementação do arruamento recebendo por isso cem lotes localizados dentro do mesmo loteamento, época em que a ocupação dos jardins internos às quadras já podia ser identificada. As áreas verdes foram, assim, ocupadas, num movimento progressivo que se estende quase desde o início do loteamento até a sua consolidação no final dos anos 70. A ocupação “desordenada” somada ao fechamento dos terrenos baldios, acabou criando uma situação extremamente difícil para os moradores das áreas verdes, pois os acessos

passaram a ser cada vez mais limitados. Esse conjunto de fatos constitui uma situação fundiária extremamente complexa na Vila Jardim: existem moradores em lotes regularizados, moradores em lotes não regularizados, moradores em áreas verdes, moradores em áreas particulares ocupadas, moradores em leito de rua.<sup>48</sup>

Todas essas informações certamente serão de grande valia para verificar em que medida a experiência de Porto Alegre ampliou o alcance do princípio da função social da propriedade através do reconhecimento do direito à Cidade, contribuindo, igualmente, para a solução do problema da irregularidade fundiária no município.

---

<sup>48</sup> SILVA, Marcelo Kunreth. Relatório produzido para o Centro de Assessoria Multiprofissional.(CAMP) e para o Departamento Municipal de Habitação.

### 3. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA: RUPTURA COM A TRADIÇÃO JURÍDICA DE PROTEÇÃO À PROPRIEDADE PRIVADA?

#### 3.1 Função social da propriedade

A Constituição Federal de 1988 esclarece que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como, a erradicação da pobreza, da marginalização e **redução** das desigualdades sociais e regionais. O legislador constitucional ao apontar como sendo necessária a **redução** dessas desigualdades, evidencia o interesse em administrar as contradições entre os interesses sociais e privados, buscando alcançar uma sociedade livre, justa e igualitária. Como exemplo disso cita-se a incorporação no texto constitucional do princípio da função social da propriedade e do instituto da usucapião especial urbana.

Convém ressaltar, como já afirmado, que o Direito Civil brasileiro, desde seu nascedouro, conforme ratifica produção bibliográfica, incorporou o conceito de propriedade individual, irrestrita, sagrada e intocável. No Brasil, na década de 80, o Movimento pela Reforma Urbana representou um papel importante para o abandono dessa visão conceitual ligada ao legalismo jurídico liberal. Através da conquista de alguns direitos, por meio da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, do regramento do Estatuto da Cidade foi lançado um novo olhar sobre o conceito de propriedade vinculado a sua função e não ao seu valor de troca. Consagrou-se o entendimento de que a propriedade cumpre suas funções sociais quando ela atende

as reais necessidades de moradia e o pleno ordenamento da cidade<sup>49</sup>. Eros Grau aponta elementos que permitem esclarecer a distinção entre a dimensão individual e a dimensão social do conceito de propriedade utilizado pela Constituição Federal, afirmando que “fundamentos distintos justificam propriedade dotada de função individual e propriedade dotada de função social. Encontra justificção, a primeira na garantia, que se reclama, de que possa o indivíduo prover a sua subsistência e de sua família, daí porque concorre para essa justificção a sua origem, acatada quando a ordem jurídica assegura o direito de herança. Já a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função”.<sup>50</sup>

Voto do revisor do agravo de instrumento nº 598360402 da 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sustenta: “pois que, havendo a necessidade de sacrificar o direito de uma das partes, sacrifica-se o patrimonial, garantindo-se os direitos fundamentais, se a outra opção for essa”. Essa decisão fortalece o entendimento de que o princípio da função social da propriedade ganhou uma nova dimensão. Assim não se trata de relativização do direito de propriedade, mas, de fundamento desta.

Domingos Dresch da Silveira adota o mesmo entendimento afirmando que “Ouve-se com freqüência que a propriedade não é mais um direito absoluto. Tal afirmação costuma preceder, sobretudo, argumentações doutrinárias ou jurisprudenciais que pretendam conferir, contraditoriamente, proteção absoluta à propriedade. Talvez seja o momento de se afirmar o contrário. A propriedade tem algo de absoluto. Algo de sagrado. E o sagrado (o que move as montanhas, como

---

<sup>49</sup> Ver artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>50</sup> GRAU, Eros Roberto - *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 247, Editora Revista dos Tribunais, 1990.

quer o poeta), o absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional”.<sup>51</sup>

Eduardo Novoa Monreal agrega outro elemento interessante na interpretação do direito de propriedade. Sustenta que pode ser exercido somente mediante a autorização da sociedade, conforme citação que segue:

a função social da propriedade visa a que o exercício do direito correspondente se realize com respeito dos interesses do Estado, enquanto este representa a organização suprema que ele deu a coletividade, e de todas exigências do bem comum, por considerar-se que o proprietário tem a coisa em nome e com a autorização da sociedade, somente podendo fazer uso das faculdades que sobre ela tem, em forma harmônica com os interesses dessa mesma sociedade<sup>52</sup>.

O ordenamento jurídico brasileiro, em consonância com o entendimento ratificado nas citações que antecedem, buscando conferir instrumentalidade ao princípio da função social da propriedade, dispôs no seu artigo 183 sobre a usucapião especial urbana.

### **3.2. A usucapião especial urbana**

O Código Civil de 1916 instituiu o instituto da usucapião admitindo a possibilidade de aquisição da propriedade através da posse continuada, mediante a observação de determinados requisitos. Mas, foi somente em 1988, com a Constituição Federal, e treze anos depois, com o Estatuto da Cidade, que lhe conferiu instrumentalidade, que a propriedade fundiária foi conceituada tendo como fundamento sua função social.

---

<sup>51</sup> SILVEIRA, Domingos Dresch da. “A propriedade agrária e suas funções sociais”. In: SANT’ANNA, Flávio Xavier. (Org.). O Direito Agrário em Debate. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

<sup>52</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. El derecho de propiedad privada. Bogotá: Themis, 1979.

A usucapião instituída pelo artigo 183 do texto constitucional de 1988 trata-se de inovação, pois estabelece requisitos diferentes daqueles regulados pelo Código Civil ao tratar da usucapião ordinária e extraordinária<sup>53</sup>.

Merece destacar que a Carta Magna, ao regular sobre a usucapião especial urbana, restringiu o tempo de posse para ver declarado o domínio, que passou a ser de cinco anos. De igual forma, a área ocupada deve ser utilizada para moradia, não podendo ser, o possessor, proprietário de outro imóvel urbano. Entendeu o legislador que a área máxima a ser usucapida seria de 250m<sup>2</sup>, sendo esses os requisitos para o ingresso da ação judicial.

O instituto da usucapião especial urbana foi aplicado por alguns municípios brasileiros, como é o caso de Porto Alegre. Nesta localidade, o Poder Público implementou políticas, visando a inserção dos núcleos de baixa renda à cidade formal, possibilitando assim, a democratização do acesso à terra, por intermédio do instrumento da usucapião especial urbana e da concessão do direito real de uso, no caso das áreas particulares e públicas, respectivamente.

Visando dar efetividade a política de regularização fundiária, pela via do instituto da usucapião especial urbana, após o término do convênio firmado com o Serviço de Assistência Jurídica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU), na segunda gestão da Administração Popular (1993-1996), foi criada a EAJM<sup>54</sup>, junto à Procuradoria Geral do Município - PGM. Essa Equipe contou, dentre outras, com as seguintes atribuições: orientação e defesa em qualquer grau de jurisdição das pessoas comprovadamente necessitadas, em questões relativas à regularização fundiária. Embora tenha ajuizado um número razoável de ações, nenhum assentamento logrou total regularização. O que se pode constatar é que a

---

<sup>53</sup> Ver artigos 550 e 551 do Código Civil de 1916. Estas modalidades prescritivas sofreram alteração pelo Código Civil de 2002.

<sup>54</sup> Ver Lei Municipal 7.433/1994 que cria a Equipe de Assistência Jurídica Municipal.

regularização das áreas particulares de ocupação é sempre parcial, cabendo serem esclarecidos os motivos da citada parcialidade.

### 3.2.1 Ação individual x demanda coletiva

A usucapião especial urbana, antes da publicação do Estatuto da Cidade, admitia como legitimado ativo para pleitear a declaração do domínio de área ocupada; **todo aquele** que possuísse como sua área ou edificação urbana, observados os demais requisitos da lei. Sendo assim, assegurada estava a regularização **do lote individual, excluído o arruamento**. Para a regularização do arruamento era publicado um decreto reconhecedor do cadastramento administrativo das vias – (Anexo 1). Mediante incidência do artigo 167 da Lei de Registros Públicos, o decreto era levado a registro, resolvendo o problema da titularidade dos logradouros<sup>55</sup>.

A Constituição Federal legitimou qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, a pleitear sentença declaratória de domínio via usucapião especial urbana, ficando excluídas as pessoas jurídicas, uma vez que o fundamento do instituto é o de **assegurar a função social da propriedade**, vinculada ao direito de moradia. Assim, o artigo 183 da Carta Magna dava *somente* suporte para a resolução do problema da titularidade dos lotes individuais ocupados, ficando a regularização das vias afetas a princípios de ordem pública, o que não excluía o direito de particulares buscarem indenização por perdas e danos por **apossamento administrativo de áreas particulares** - caso em que as Prefeituras assumiam a urbanização de áreas privadas, ao arrepio do devido processo legal. Nesses casos, os processos de regularização se limitam ao reconhecimento de situações individuais, desassociadas

---

<sup>55</sup> Ver Anexo nº 1 Parecer. CADASTRAMENTO DE VIAS EM ÁREAS PRIVADAS, FORMAS DE AQUISIÇÃO DOS BENS PÚBLICOS, PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO

do contexto do núcleo onde se inserem, tendo como resultado soluções parciais, desconhecida a problemática urbanístico-coletiva. As pessoas que se enquadram nos requisitos da lei regularizam sua situação particular.

Outro aspecto importante de ser observado, no caso da regularização jurídica por meio da ação de usucapião especial urbana, é o de que as ações, ao serem distribuídas no Judiciário, acabam pulverizadas entre as várias Varas Cíveis, ficando subordinadas a entendimentos jurídicos diversos. Assim, além de compreensões distintas, o ritmo de andamento dos processos judiciais pode ser diferente, considerando o funcionamento de cada Cartório Judicial. Desta forma, não se sabe quando se alcançará a regularização final do núcleo, até porque, nem todos os moradores perfazem o tempo necessário para efeitos de usucapião ao mesmo tempo.

Adicione-se a isso o fato de que, para a implantação de obras de infraestrutura, abertura de vias, alargamento de acessos e integração dos existentes à malha urbana muitos moradores precisam ser realocados. Tais alterações fáticas geram prejuízos quanto ao implemento das condições para ver declarado o domínio, pois o cidadão realocado terá que aguardar o tempo de posse apto a conduzir à prescrição aquisitiva. Muitas obras necessárias para a urbanização, acabam não acontecendo, uma vez que direitos individuais subjetivos acabam sendo frustrados com a realocação. Nessas situações, prevalecem os direitos individuais. O morador nem sempre quer ser realocado, hipótese em que recomeçará a contagem do tempo de posse para fins de usucapião.

Já, com a publicação do Estatuto da Cidade, ocorre uma mudança de paradigma parte-se do individual para o coletivo. Passam a ser partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana, conforme dispõe o artigo 12 da Lei: o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou

superveniente; os possuidores em estado de composesse e como substituto processual, a associação de moradores, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. Integra a referida legislação a previsão do instrumento da **usucapião especial coletiva urbana**, que admite a possibilidade de regularização de **todo** o núcleo ocupado, mediante prova de sua consolidação. Essa modalidade prescritiva resolve o problema de titularidade não somente dos lotes, mas, também, do arruamento. Ainda, o Estatuto da Cidade, conforme seu artigo 10, §3º, confere a cada possuidor, fração ideal igual de terreno, incluindo, portanto, a área dos acessos. O mesmo artigo, no seu §4º, admite a desconstituição do condomínio especial constituído por sentença, caso a execução da urbanização seja posterior<sup>56</sup>.

### 3.2.2 Requisitos de ordem processual

Os artigos 942<sup>57</sup> e 943<sup>58</sup> do Código de Processo Civil Brasileiro estabelecem os requisitos que devem ser observados quando do ajuizamento de ações de usucapião. Devem ser citados os confrontantes e Réus, para contestarem e, intimadas as Fazendas Públicas do Estado, União e Município, para que se

---

<sup>56</sup> art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. §1º. O possuidor pode para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. §2º. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório Imobiliário; (...); §4º. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.” (sem grifos no original)

<sup>57</sup>art. 942. O Autor, expondo na petição inicial o fundamento do pedido e juntando planta do imóvel requererá a citação daquele em cujo nome estiver registrado o imóvel usucapiendo, bem como dos confinantes e, por edital, dos réus em lugar incerto e dos eventuais interessados, observado quanto ao prazo o disposto no inciso IV do art. 232.

<sup>58</sup>art. 943. Serão intimados por via postal para que manifestem interesse na causa os representantes da fazenda pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”

manifestem quanto ao interesse na causa. Cada ação individual deve obedecer tais requisitos. No entanto, como já foi dito, com a vigência do Estatuto da Cidade surge uma nova modalidade de usucapião, a usucapião **coletiva** urbana. Esta modalidade prescritiva admite a regularização de **todo** o núcleo ocupado, mediante prova de sua consolidação. Trata-se de uma simplificação no processo de regularização.

Para se ter a dimensão da alteração inaugurada pelo ordenamento cita-se a situação de um assentamento composto por noventa famílias. Caso a opção utilizada para fins de regularização do núcleo fosse a do ajuizamento de ações individuais, seriam realizadas as citações do Réu e dos Confrontantes; intimação das Fazendas Públicas da União, Estado, Município e Ministério Público, em cada um dos noventa processos, totalizando quinhentas e quarenta citações. Na hipótese de ajuizamento de uma ação coletiva de usucapião, bastaria a prova da consolidação do núcleo e citações do Réu, dos Confrontantes, intimação das Fazendas da União, Estado, Município e Ministério Público, totalizando cinco citações. Nos dois casos, não foi referido o número de confrontantes, motivo pelo qual não foram computados no cálculo das citações.

O que se depreende do exposto é que O Estatuto da Cidade, ao dispor sobre **usucapião especial coletivo urbano** fez valer os princípios da celeridade e economia processuais.

Igual destaque merece a regulação, também pela Lei nº 10.247/2001, da ação plúrima de usucapião que difere da ação coletiva de usucapião. No caso da ação coletiva, a prova para efeitos de aquisição da propriedade é coletiva da consolidação do assentamento, ao passo que nas ações plúrimas, a prova recai sobre a situação de cada um dos posseiros. O que existe é a possibilidade de que se reúnam para o ajuizamento da ação. Qual, então, a novidade desta modalidade prescritiva?

A novidade é que haverá uma redução de diligências o que, portanto, implicará em maior rapidez.

Para novamente ilustrar admita-se a seguinte situação: as mesmas noventa famílias ajuízam duas ações plúrimas, pelo fato de que o assentamento insere-se em área de propriedade múltipla. Evitando causar tumulto processual são ajuizadas duas ações, considerando-se que um grupo de famílias (30 famílias) encontra-se assentada sobre área de um titular, e, o outro grupo (60 famílias), sobre área de titular diferente. Em cada um dos processos serão realizadas as citações do Réu e Confrontantes, bem como, as intimações do Ministério Público, União, Estado e Município, totalizando (5) cinco citações. Essa modalidade prescritiva conferirá à regularização fundiária maior celeridade, motivo pelo qual se constituirá, com a usucapião coletiva, o núcleo de análise desse trabalho.

### 3.2.3 A Prova

Para que o possuidor adquira a terra ocupada, deverá provar a posse direta e pessoal da área. Sendo assim, encontram-se excluídos meros detentores, possuidores em nome alheio, como: comodatários, empregados, caseiros, todos aqueles que se encontrarem em relação de dependência com o proprietário<sup>59</sup>.

A lei anterior à publicação do Estatuto da Cidade exigia prova individualizada de ocupação. No caso do instituto da usucapião coletiva urbana, será admissível prova coletiva da consolidação do núcleo. Dessa forma, recairá ao proprietário da área o *ônus de provar* fato impeditivo do direito de qualquer dos

---

<sup>59</sup> art.497. Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência, ou a clandestinidade.

demandantes, conforme dispõe o artigo 333, inciso II, do Código de Processo Civil Brasileiro<sup>60</sup>.

#### 3.2.4 A área usucapienda

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o limite máximo de terra que pode ser adquirido por intermédio da usucapião especial que perfaz duzentos e cinquenta metros quadrados. Estão incluídas, para efeitos de incidência normativa, somente as áreas urbanas.

O Código de Processo Civil Brasileiro (CPC) também determina que a petição inicial venha acompanhada do mapa da área usucapienda e, a Lei nº 6015/1973 estabelece a necessidade de localização precisa do imóvel objeto da ação<sup>61</sup>. No entanto, a Lei nº 10.257/2001 apresenta diferencial, no tocante a individualização dos lotes usucapiendos. Estabelece a legislação, que o juiz, naquelas situações em que a identificação dos terrenos seja impossível, atribua na sentença fração ideal igual de terreno a cada possuidor, conforme o art. 10, §3º. Nessas hipóteses, ficam dispensados os memoriais descritivos e mapas individuais dos lotes a serem usucapidos, pois que, instituído condomínio especial. Depreende-se do exposto, que os memoriais descritivos, salvo hipótese de frações ideais diferenciadas, serão dispensados. Tal exigência, por envolver trabalho minucioso, gera morosidade nos processos de regularização de áreas particulares ocupadas.

---

<sup>60</sup> art. 333. O ônus da prova incumbe:II. ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

<sup>61</sup> art. 225. Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro de Imóveis.

Está aí, mais uma vez, evidenciada a possibilidade de aceleração do processo de regularização dos núcleos de ocupação.

### 3.2.5 Incidentes registrários

Em situações singulares têm ocorrido negativas quanto aos registros dos mandados de usucapião, sob variados fundamentos, dentre eles, ganham destaque os que seguem:

- que os registros pretendidos não podem se efetivar, pois se trata de parcelamento do solo, havendo, pois, vedação legal para que se concretize;

- vislumbram na espécie, desapropriação indireta relativamente aos acessos, ou ainda, que esses permaneceriam no domínio dos proprietários originários, entendendo ser melhor o encaminhamento do registro dos lotes, conjuntamente, através da Vara de Registros Públicos;

- argumentam a impossibilidade de registro, pois o lote usucapido não faz frente para logradouro público cadastrado, conforme requisito estabelecido pelo artigo 225 da Lei nº 6015/1973<sup>62</sup>.

A Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano no seu artigo 10 estabelece:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas **coletivamente**, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§2º. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório Imobiliário. (sem grifos no original)

---

<sup>62</sup> SILVA, Jacqueline Severo da. "A usucapião especial urbana e o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades". In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

§ 3º. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

A lei, desta forma, ao estabelecer a possibilidade de usucapião coletiva do imóvel ocupado, na forma de fração ideal de terreno, está incluindo na fração de cada morador as áreas de uso comum, o que afasta as argumentações dos registradores quando do registro do mandado e, de certa forma, resolve o problema da irregularidade do arruamento.

O artigo 12, no seu §2º, também traz novidades no campo registrário: “§2º. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis”.(sem grifos no original)

Assim, a regulamentação retro-referida confere a regularização de **toda** a gleba ocupada, incluído o arruamento.

### 3.2.6 A “*accessio possessionis*” – A Soma de Posses

Outra inovação, importante, trazida pela modalidade urbana da usucapião especial, através do Estatuto da Cidade, é a da soma de posses (*accessio possessionis*), ou seja, fica conferido ao possuidor o direito de, para contar o prazo exigido pela lei, acrescentar a sua posse à de seu antecessor, nos mesmos termos do artigo 552 do Código de Código Civil<sup>63</sup>.

Além de todas as inovações até aqui assinaladas, cabe análise da incidência dos incisos I e II do art. 12 do Estatuto da Cidade através das recentes decisões do judiciário.

---

<sup>63</sup> art. 552. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a do seu antecessor (art.496), contanto que ambas sejam contínuas e pacíficas.

### 3.3 Exegese do art. 12, incisos I e II do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade ao regulamentar o artigo 183 da Constituição Federal de 1988<sup>64</sup> trouxe, no seu artigo 12, o rol daqueles que tem legitimidade para ajuizar ações de usucapião<sup>65</sup>. A norma procedimental incluiu a admissão de ações coletivas e plúrimas, acenando com a possibilidade de agilização do processo de regularização fundiária.

A regularização da terra, como assinalado anteriormente, em que pese envolver situações de ordem coletiva, sempre resultou em soluções parciais, individualizadas e isoladas, não atendendo a totalidade dos núcleos habitacionais envolvidos, uma vez que a ferramenta jurídica utilizada era a da usucapião individual. Neste cenário, obviamente a prestação jurisdicional poderia desembocar em resultados diferenciados dentro de um mesmo contexto fático. O ordenamento inovou, trazendo a possibilidade de ajuizamento de ações em litisconsórcio necessário e em litisconsórcio comum ativo facultativo, cabendo, então, verificar, em que casos se recomendam ações coletivas de usucapião, e, em que situações; ações plúrimas de usucapião.

A matéria instiga o judiciário a firmar entendimentos, implicando, igualmente, no compromisso daqueles envolvidos com as questões do direito à

---

<sup>64</sup> Constituição Federal de 1988. art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), por 5 (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. Parágrafo 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Parágrafo 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Parágrafo 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>65</sup> Lei nº 10.257/2001. art.12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana: I. o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; II. os possuidores em estado de composesse; III. como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. Parágrafo 1º. Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público. Parágrafo 2º. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

moradia, como direito humano fundamental.

### 3.3.1 Usucapião coletiva

Não obstante o artigo 183 regulasse sobre a ação de usucapião especial urbana individual, alguns doutrinadores sustentavam a possibilidade do ingresso de ações coletivas, não sendo esse o entendimento majoritário conforme assinalado no capítulo um. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 10 veio a, expressamente, dirimir qualquer dúvida sobre a possibilidade jurídica da ação de usucapião coletiva, dispondo que as áreas urbanas com mais de 250 metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda, para fins de moradia, por cinco anos, poderiam ser adquiridas coletivamente, desde que seus possuidores não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A disposição do artigo 10 do Estatuto da Cidade guarda sintonia com o inciso II do artigo 12, que elenca como legitimados ativos para fins de ajuizamento de ação de usucapião especial urbana coletiva os compossuidores em estado de comosse<sup>66</sup>. A aplicabilidade desse inciso é recomendada naquelas situações em que a titularidade da área é única. Nesse caso assegura-se a regularização de todo o núcleo de ocupação consolidada. Convém assinalar que, nas situações em que as áreas ocupadas não são de titularidade única é necessária a especificação e descrição das matrículas nela inseridas, bem como, a localização dos lotes usucapiendos, especificando o percentual a ser usucapido em cada matrícula. Essa situação causaria tumulto processual, além de dificultar a defesa e, posteriormente, à execução dos atos registrares. Além disto, consoante disposição do artigo 10, parágrafo 3º, pode o morador usucapir fração ideal diferenciada do todo. Essa

---

<sup>66</sup> Ver nota de rodapé 68.

hipótese exigiria a identificação da fração ocupada por morador o que acarretaria dificuldade caso a **área maior** fosse de titularidade múltipla.

Com amparo nesta disposição legal a EAJM ajuizou a primeira ação coletiva de usucapião de que se tem conhecimento. A referida ação tramita perante a Vara Cível do Foro Regional Petrópolis – Comarca de Porto Alegre, sob o nº 10500132023 e visa contemplar 91 famílias<sup>67</sup>.

### 3.3.2 Litisconsórcio Ativo Comum Facultativo

O artigo 12 do Estatuto da Cidade preceitua que são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião o possuidor, isoladamente ou em **litisconsórcio originário ou superveniente**, os possuidores em estado de comosse e, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. O ordenamento inovou ao admitir a figura do litisconsórcio ativo facultativo originário ou superveniente em ações de usucapião, dispondo, igualmente, sobre a usucapião coletiva, conforme já assinalado. A incipiente construção doutrinária ensina, através de Benedito Silveiro Ribeiro ,que a usucapião coletiva urbana tem maior alcance para a satisfação de várias pessoas num só processo, mas, frisa, o jurista, “não ter o legislador afastado a possibilidade de que várias pessoas se reunissem para promover ação de usucapião visando ao domínio de vários imóveis”<sup>68</sup>. Verifica-ser que a intenção do legislador foi a de estimular o ajuizamento de ações conjuntas, com menor custo e homogeneidade quanto ao requerimento, mesmo que a produção da prova recaísse sobre a posse de cada um dos autores, caso do inciso I do artigo 12, da Lei Federal nº 10.257/2001.

---

<sup>67</sup> Ver Anexo nº 02 - Inicial da ação de usucapião coletiva.

<sup>68</sup> RIBEIRO, Benedito Silveiro. Tratado de Usucapião, 3ª Edição, vol. 2, Editora Saraiva, 2003.

Veja que o Desembargador gaúcho DÉCIO ANTÔNIO ERPEN, muito antes da vigência do Estatuto da Cidade, já apontava nesta direção ao instituir o Projeto “More Legal”. A justificativa daquele Provimento era a de que a inviolabilidade do direito à propriedade merecia ser dimensionada em **harmonia com o princípio, também constitucional de sua função social** e, que a moderna função do direito não se limitava à clássica solução conceitual de conflitos de interesse e de geração de segurança jurídica, mas, **em criar condições para a valorização da cidadania e em promover a justiça social**, isso fica evidenciado no artigo 7º do Provimento: “(...) recomenda-se o recebimento e processamento de ações de usucapião, individual ou coletiva, observando-se, conforme o caso, o disposto no artigo 46 do CPC.”

O jurista antecedeu-se na discussão reconhecendo a possibilidade do litisconsórcio ativo comum facultativo em usucapião especial. Assim, o que importa é provar a posse quinquenal “*ad usucapionem*” de todos os litigantes, o que é feito através de prova documental, bem como, de coleta de prova testemunhal em audiência de **instrução e julgamento única**. Considerando o exposto, cabe esclarecer, quais as situações práticas que ensejam a utilização da via litisconsorcial ativa facultativa.

A adoção do litisconsórcio ativo facultativo simples ao invés da ação de usucapião coletiva se dá nas hipóteses em que as áreas são muito extensas, de densidade populacional alta e de **titularidade múltipla**. Ocorre, não raras vezes, que os lotes ocupam frações de matrículas diversas. Neste caso, sugere-se o isolamento de parcela do todo, onde existe identidade de pólo passivo para que os lotes ali inseridos sejam atendidos através da ação litisconsorcial ativa facultativa, hipótese do artigo 183 da CF, artigo 9º da Lei nº 10.257/2001, combinado com o artigo 12, inciso I do mesmo diploma legal. Há situações em que a densidade

populacional inviabiliza o atendimento de todo o núcleo, especialmente em termos de infra-estrutura. Nesses casos procede-se o isolamento de parcela do todo maior, de dominialidade múltipla, cuja titularidade seja idêntica, onde serão executadas as obras de urbanização, optando-se, para fins de regularização jurídica, pela ação litisconsorcial ativa facultativa. Nessas situações, sugere-se o ajuizamento de ações litisconsorciais facultativas, face aos princípios informadores do processo civil, em especial o da economia processual e o da busca de harmonia nos julgados. Dessa forma, quando se fala em economia processual em ação litisconsorcial, pensa-se na conveniência de se cumular, num só processo, diversas partes e suas respectivas demandas, evitando-se, com isso, a multiplicação de processos e a repartição de instruções em torno do mesmo contexto, assim como a repetição de atos processuais.

Nesse sentido vale lembrar o julgado a seguir transcrito:

Por economia processual, o Código de Processo Civil é muito liberal ao permitir, no seu artigo 46, que duas ou mais pessoas possam litigar no mesmo processo em conjunto se os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito, ou se ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito<sup>69</sup>.

Essa modalidade prescritiva guarda identidade com o regulado no artigo 46, incisos II e IV do CPC<sup>70</sup>. Neste caso, há pluralidade de autores, os pedidos são homogêneos e idêntica a causa de pedir. Assim, encontra-se posta a base normativa a sustentar a via litisconsorcial.

---

<sup>69</sup> Acórdão Unânime. da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de 9.9.1986, na Ap. 24.927, Rel. Des. Protásio Leal, JC 54/197.

<sup>70</sup> Código de Processo Civil. art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; **os direitos ou as obrigações derivarem de um mesmo fundamento de fato ou de direito**; entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir; ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito. **Parágrafo único. O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa. O pedido de limitação interrompe o prazo para a resposta, que recomeça da intimação da decisão.**” (sem grifos no original)

Em situações especiais o juiz pode limitar o número de litigantes em litisconsórcio facultativo, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa, conforme prevê o artigo 46, parágrafo único do CPC<sup>71</sup>. Com relação a este assunto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também já tem se manifestado, nos termos que segue:

Agravo de instrumento. Litisconsórcio facultativo ativo. O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo nos casos em que este venha a comprometer a rápida solução do processo (artigo 46 do CPC). Não é o caso destes autos em que o número de autores no pólo ativo da demanda chega a dez postulantes, mostrando-se, portanto, dentro do razoável. Desnecessário, o desmembramento processual. Agravo provido.<sup>72</sup>

Importa destacar que, após a vigência do Estatuto da Cidade a Equipe de Assistência Jurídica Municipal ajuizou seis ações plúrimas de usucapião, contemplando 29 famílias<sup>73</sup>. Essas ações foram extintas em primeiro grau, motivo pelo qual se interpôs apelo à Instância Superior (Tribunal de Justiça), visando sua modificação. Essas questões serão analisadas a seguir, através da apreciação de julgados.

### 3.4 Manifestações ministeriais e decisões judiciais

Segundo informações da EAJM, representantes do Ministério Público têm manifestado contrariedade ao recebimento de ações plúrimas de usucapião,

---

<sup>71</sup> Código de Processo Civil. art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; II. os direitos ou as obrigações derivarem de um mesmo fundamento de fato ou de direito; III. entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir; IV. ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito. **Parágrafo único. O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa. O pedido de limitação interrompe o prazo para a resposta, que recomeça da intimação da decisão.** (sem grifos no original).

<sup>72</sup> Agravo de Instrumento nº 70003922101, Décima Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. Luiz Ary Vessini de Lima, julgado em 11/04/2002.

<sup>73</sup> Anexo nº 03

opinando pelo indeferimento das petições iniciais, na forma do artigo 295, I e II do CPC. Trata-se de leitura isolada dos dispositivos legais que regulamentam o artigo 183 da Constituição federal de 1988, a fazer crer que o Capítulo II do Estatuto da Cidade diz respeito tão somente à usucapião coletiva, nova modalidade prescritiva.

A Seção V do Capítulo II da Lei nº 10.257/2001 regulamenta o artigo 183 da Constituição Federal em vigor, dispondo sobre vários aspectos da ação de usucapião especial, quais sejam: legitimidade ativa, defesa, benefício da gratuidade perante os registros, ações plúrimas e coletivas.

Cumprido destacar, dessa forma, a necessidade de se concentrar atenção na base normativa que ampara o pedido formulado. Trata-se de verificar se a norma incidente é a do artigo 183 da Constituição Federal de 1988, combinada com os artigos 9º e 12, inciso I do Estatuto da Cidade, ou, se é a do artigo 183 da CF/1988, combinado com os artigos 10 e 12, inciso II da mesma lei.

Importante esclarecer que a não observância dos preceitos evocados, no pedido, tem culminado com equívocos nas decisões de primeiro grau, nos termos que segue:

- Extinção do feito face à inviabilidade de cumulação de autores para um mesmo pedido;

- Extinção do feito, pois constatado prejuízo à defesa (contrariando o princípio constitucional de isonomia), além de prejuízos para a jurisdição;

- Extinção do feito com base no artigo 267, VI do CPC, pela impossibilidade jurídica do pedido, que não encontra amparo na regra do artigo 10, pois os demandantes identificaram os terrenos ocupados por cada possuidor.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> No caso concreto, o artigo 10 não foi ventilado na peça inicial, mas sim, o artigo 9º, combinado com o artigo 12, inciso I da Lei nº 10.257/2001

A *contrário sensu*, despachos diversos, receberam a inicial e, determinaram, após o parecer do Ministério Público, as citações preconizadas nos artigos. 942 e seguintes do Código de Processo Civil - CPC, a exemplo do que segue:

a usucapião especial de imóvel urbano prevista na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) não se distingue daquela inserida no artigo 183 da CF.

Trata-se do mesmo instituto, somente que com inovações procedimentais que visam atender a atual realidade urbana onde vigora a multiplicidade de área em situação ocupacional que permitem o reconhecimento do domínio sem que, entretanto, tenham os interessados o ônus de mover individualmente as respectivas ações.

A disposição constante do artigo 10 da referida lei, não visou restringir, mas sim ampliar a legitimação a essas ações, possibilitando que a pluralidade de interessados, mesmo sem posse exclusiva sobre a área ocupada, tenham a viabilidade de ver declarados os domínios que passarão a ser proporcionais ao número de autores, estabelecendo-se necessariamente o condomínio.

A lei possibilitou o pleito coletivo de domínio decorrente de posse não individualizada, mas sobre área determinada.

Com isso não vedou absolutamente a possibilidade do pleito coletivo de domínio de área cujos pretendentes tenham posse exclusiva.

Tal situação regula-se pelo artigo 46 II e IV do CPC, hipótese do litisconsórcio facultativo, sendo até mesmo recomendável que estabeleça a pluralidade de autores quando se situam em situações de fato similares, inclusive com identidade de pólo passivo.

Assim afasto as preliminares suscitadas.

Determino sejam realizadas as citações e notificações.

Ainda determino sejam requisitadas as informações aos respectivos Registros Imobiliários das distintas zonas no sentido de confirmarem a inexistência de registro de propriedade em nome dos postulantes<sup>75</sup>.

Retomando a discussão sobre as ações plúrimas ajuizadas e extintas, em sede de primeiro grau, cabe ressaltar que, quase todas têm sido revertidas na segunda instância<sup>76</sup>. A seguir serão lançadas decisões de segundo grau das apelações ajuizadas por força da extinção das ações plúrimas em primeiro grau.

---

<sup>75</sup> Vara Cível, Comarca de Porto Alegre, Dr. Juiz de Direito Mário Roberto Fernandes Corrêa, 2003.

<sup>76</sup> Anexo nº 04 – Inicial da Apelação Cível

Com relação ao mérito, merece especial destaque o Relatório e voto do Desembargador Mário Rocha Lopes Filho, cuja ementa segue transcrita<sup>77</sup>:

**APELAÇÃO CÍVEL - USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO ESTATUTO DAS CIDADES – LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO ATIVO – LIMITAÇÃO DE NECESSIDADE – LEI DE INTERESSE SOCIAL E BEM ESTAR DOS CIDADÃOS.**

Não há necessidade de se limitar o número de litisconsortes ativos quando postulam direito sob mesmo fundamento. Atenção a princípios constitucionais de interesse social, bem estar dos cidadãos, além da observância da efetiva prestação jurisdicional.

**Apelação provida. Unânime.**

A seguir seguem as considerações feitas no relatório e voto do referido Desembargador:

- COM RELAÇÃO À INCIDÊNCIA DO art. 10 do Estatuto da Cidade, não mencionado na peça vestibular:

Com efeito, o artigo 10, do Estatuto das Cidades, invocado pela Digna Procuradora de Justiça com atuação nesta Câmara, para opinar desfavoravelmente ao pedido, não é aplicável ao caso ora sub examen, pois os lotes usucapiendos são inferiores a 250m<sup>2</sup>, conforme se infere na inicial(...)<sup>78</sup>

- COM RELAÇÃO AO PREJUÍZO A DEFESA E À JURISDIÇÃO:

Ademais, ao contrário do sustentado pela culta julgadora, não verifico eventual prejuízo para a defesa, pois como bem referido pelos recorrentes, a realidade fática, por guardar íntima relação entre si, possibilitaria defesa única, diante da identidade de do pedido com a causa de pedir.

- COM RELAÇÃO À IMPOSSIBILIDADE DO PEDIDO ATRAVÉS DA AÇÃO PLÚRIMA:

No referente à possibilidade de concretização do postulado através da formação do litisconsórcio ativo, também não vejo óbice à sua realização, pois, como asseverado acima, os pedidos são homogêneos, a causa de

<sup>77</sup> Apelação Civil nº 70007530587/2003, 18º CC do TJRS.

<sup>75</sup> O acórdão assim se refere às equivocadas decisões de extinção do feito que ignoram a base normativa ventilada, na peça vestibular, no caso da ação litisconsorcial ativa facultativa de usucapião (art. 183 da CF/1988, c/c art. 9º e 12, inciso I da lei 10.257/2001).

pedir é idêntica, não se verifica qualquer prejuízo à defesa e, também, importa mencionar o fato a tornar, aí sim, em dificuldade para a jurisdição, pois os processos se pulverizam, prejudicando a já serôdia prestação jurisdicional.

- QUANTO À INVIABILIDADE DE CUMULAÇÃO DE AUTORES PARA O MESMO PEDIDO, O CHAMADO LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO:

Quanto à legitimidade ativa, resta incontestável, pois o artigo 12, do Estatuto das Cidades define claramente quem possui legitimidade para requerer o usucapião especial urbano:

Art.12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

**I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;**

**II – os possuidores, em estado de comosse,**

**III – como substituto processual, a associação de moradores** da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Na mesma direção vem o relatório e voto do Desembargador Mário José Gomes Pereira, da 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: “No caso não se trata de usucapião coletivo – do artigo 10, da Lei nº 10.257/2001 – (...). Trata-se tão-somente de formação litisconsorcial ativa facultativa, tendo em vista que os apelantes ocupam partes de um todo maior, registrado no Ofício imobiliário em nome de um mesmo proprietário e cujos lotes estão devidamente individualizados”.<sup>79</sup>

Observa-se, pois a possibilidade de formação litisconsorcial ativa facultativa na medida em que o Estatuto da Cidade prevê, no seu artigo 12, inc. I, que são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

**I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;**

---

<sup>79</sup> Apelação Cível 70007659030. EMENTA: **PROCESSUAL. USUCAPIÃO. AÇÃO CONJUNTAMENTE AFORADA POR MAIS DE UM PRESCRIBENTE. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO DO APELO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA; PARECER MINISTERIAL.**

II – os possuidores, em estado de composesse,  
 III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Na mesma direção aponta o entendimento do Dr. Léo Romi Pilau Júnior, que transcreve o Parecer do Ministério Público:“(...) depreende-se da análise da petição inicial em conjunto com os documentos juntados que as autoras pretendem adquirir e forma individual um terreno cada uma delas (...)”.<sup>80</sup> Pelo que, cita “lição de Nélson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery: “Mesmo fundamento de fato ou de direito. A norma indica a possibilidade de litisconsórcio facultativo quando a lide fundar-se no mesmo fato ou ato jurídico. Não em fato ou regra jurídica semelhante.”

Para ratificar o que expõe cita jurisprudências da mesma Corte:

**EMENTA: AGRADO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO ATIVO. ARTIGO 46, CPC. NÃO HAVENDO PREJUÍZO À DEFESA, NÃO COMPROMETIDA A CELERIDADE PROCESSUAL, TÃO POUCO PREJUÍZO À DEFESA, É DE SER DEFERIDO. PRECEDENTES DA CORTE.** *Provimento Monocrático.* (AGRAVO DE INSTRUMENTO N 70007903552, DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR; ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, JULGADO EM 24.12.2003)

**EMENTA: AGRADO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO. ARTIGO 46, CAPUT E § ÚNICO, DO CPC.** *É possível a formação de litisconsórcio facultativo, nas hipóteses do art. 46 do CPC, quando os direitos ou obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito, ou ainda, quando entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir. Ocorrendo essas hipóteses, admite a lei a limitação do litisconsórcio quando este comprometer a rápida solução da lide ou dificultar a defesa, não podendo prosperar a pretensão da agravante. Agravo a que se nega provimento.* (AGRAVO DE INSTRUMENTO N 700006817571, DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: VICTOR LUIZ BARCELLOS LIMA, JULGADO 10.12.2003).

---

<sup>80</sup> Apelação Cível 70007975121. **APELAÇÃO. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO. LITISCONSÓRCIO ATIVO. EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO NÃO VERIFICADA. APELO PROVIDO.**

**EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO, ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. O LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO QUANDO NÃO OFENDE OS PRINCÍPIOS DA ECONOMIA E CELERIDADE, ASSIM QUANDO NÃO COMPROMETE A RÁPIDA SOLUÇÃO DO LITÍGIO E NÃO CAUSA PREJUÍZO À DEFESA, DEVE SER INCENTIVADO, NÃO SERVINDO PARA INDEFERIR O BENEFÍCIO DA AJG QUANDO A SITUAÇÃO PESSOAL DOS AGRAVANTES NÃO É POSTA EM DÚVIDA, POR EFEITO DO RATEIO IMAGINADO PARA DIZER QUE O VALOR DAS CUSTAS E DA TAXA JUDICIÁRIA SÃO ÍNFIMOS. MATÉRIA PACIFICADA NO SEIO DESTA CÂMARA, NA ESTEIRA DE PRECEDENTES DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA. (AGRAVO DE INSTRUMENTO N 700007608458, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, RELATOR: NELSON ANTÔNIO MONTEIRO PACHECO, JULGADO EM 14.11.2003)**

Importa salientar que apenas discrepa das decisões, no mesmo Tribunal, a da 17ª Câmara Cível<sup>81</sup>

**USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO COLETIVO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. LEI Nº 10.257/2001.**

Esta modalidade prescritiva exige que um grupo se utilize de área comum, o que não é o caso dos autos onde as áreas estão individualizadas. APELAÇÃO DESPROVIDA.

A decisão referida deixa de apreciar a base normativa apontada na peça inicial, qual seja: art.183 da Constituição Federal; de 1988, combinado com os artigos 9º e 12º da Lei nº10.257/2001. No caso a Desembargadora-Relatora adota o parecer do Ministério Público, fazendo crer que o pedido é o de usucapião coletivo e, não, como constou na inicial da ação plúrima.

Verifica-se que, uma vez modificadas cinco das seis decisões de extinção do feito, prolatadas em primeiro grau, a determinar o prosseguimento da ação, encontramos-nos perante uma importante ferramenta para ver acelerado o processo de regularização fundiária das áreas particulares ocupadas. Fica evidente, analisando o mérito das decisões de segundo grau, que a usucapião urbana,

---

<sup>81</sup> Apelação Cível nº 700007889538 – 17ª Câmara Cível – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Des. Elaine Harzheim Macedo.

especialmente após a edição Estatuto da Cidade, se caracteriza por propor uma ruptura com o antigo sistema de apropriação de terra nos centros urbanos, sendo considerada como uma potente ferramenta capaz de reduzir o nível de desigualdade no acesso a terra nas cidades.

Tanto a interpretação do art. 183 da Constituição Federal de 1988 quanto os dispositivos do Estatuto da Cidade permitem concluir que foram criadas condições normativas para fazer vale o princípio da função social da propriedade. Os julgados do Tribunal de Justiça do RS, igualmente, apontam nesse sentido, respaldando o entendimento de que possível o reconhecimento de situações consolidadas cujo exercício da posse é coletivo. Por certo a compreensão da Corte rio-grandense, ao acolher ações plúrimas de usucapião, pode servir como paradigma para o judiciário em outras comarcas.

#### 4. CONCLUSÕES - CONTRIBUIÇÕES À GESTÃO E AO PLANEJAMENTO

A análise do material empírico permitiu chegar a algumas conclusões gerais a cerca dos questionamentos lançados no primeiro capítulo. A primeira delas é a de que a aplicação da usucapião especial urbana, e, o Programa de Regularização Fundiária implementado pelo Município de Porto Alegre a partir de 1989, comprometido com o ideário da Reforma Urbana, efetivamente representaram uma ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada. Tanto no plano jurídico como no plano político-ideológico as ações realizadas pela Administração Popular se direcionaram para o cumprimento da função social da propriedade e garantia do direito à cidade, quer pela aplicação dos institutos da usucapião especial urbana, concessão do direito real de uso e provimento more legal, quer pela urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, através do gravame de AEIS. Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 **apontou para uma possível ruptura** com a tradição jurídica de proteção à propriedade e que a política de regularização fundiária, adotada pelo executivo municipal, no período que se inscreve entre os anos de 1989 a 2004, **operou** tal ruptura.

Outra importante conclusão é a de que a política de regularização fundiária conferiu contribuições ao planejamento urbano, inclusive através da aplicação do instituto da usucapião especial urbana; conclusões a posteriori apresentadas no subtítulo: Contribuições à gestão e ao planejamento.

#### 4.1 Regularização Jurídica

O processo de regularização da posse da terra teve reconhecidas dificuldades. O instituto da usucapião especial urbana foi regulado pela Constituição Federal de 1988 e, era por demais recente em 1989, no início do período onde se inscreve a experiência de Regularização Fundiária aqui analisada. O Judiciário levou um certo tempo para amadurecer determinados entendimentos sobre a nova modalidade prescritiva, em especial sobre o início da contagem do tempo necessário para efeitos de usucapião: se seriam considerados os cinco anos posteriores a vigência, da Carta Magna de 1988, ou, se poderiam ser computados anos anteriores. Efetivamente a usucapião especial urbana pôde ser adotada para as situações em que os posseiros provassem cinco anos de posse posteriores à vigência da Constituição Federal em vigor. Logo, o instituto só alcançou eficácia após o ano de 1993.

Com apoio em decisões judiciais e matéria doutrinária pode-se tranquilamente afirmar que a aplicabilidade da ferramenta da usucapião especial urbana, introduzida pela Constituição Federal de 1988, se limitou ao atendimento de situações individuais, o que representou um enorme entrave no processo de regularização fundiária de áreas particulares.

Fatores que, dentre outros, igualmente, complicaram o atendimento às demandas por regularização, foram: a morosidade do judiciário, a infinidade de diligências que envolviam o processo de usucapião, os diferentes entendimentos jurídicos, que implicaram em diferentes e inexplicáveis decisões e a pulverização dos processos de usucapião dentre as Varas Cíveis. Tudo impediu uma resposta eficaz e coletiva ao Processo de Regularização Fundiária.

Somente com a vigência do Estatuto da Cidade qualificou-se o atendimento às demandas por Regularização Fundiária, pois, com ele, houve a regulamentação das ações coletivas e plúrimas de usucapião. Entretanto, o período, objeto de análise, foi insuficiente para que se pudesse avaliar a potencialidade desses dois institutos, embora tenha restado ajuizada a primeira ação coletiva de usucapião de que se tem notícia no Brasil, e, se assistido as primeiras decisões do Tribunal de Justiça sobre as ações plúrimas de usucapião, decisões essas que apontaram para a clara potencialidade do instrumental constante no Lei Federal nº 10.257/2001. Tanto as ações coletivas, como as ações plúrimas não obtiveram sentença terminativa, o que aponta para a necessidade de continuidade da pesquisa.

#### 4.2 Questões de caráter político ideológico

Por intermédio do trabalho se conclui que, não só no plano jurídico e material, tendo por base a procedência das ações judiciais, houve uma ruptura com a tradicional política de apropriação de terras, mas também no plano ideológico. Na primeira gestão da Administração Popular (1989-1992), se estabeleceu um cenário onde esteve em disputa uma visão tradicional de apropriação de terras no meio urbano, cujo padrão adotado era o da mercantilização do solo, o que se refletiu na Ação Popular impetrada pelo Vereador João Dib. Essa visão foi suplantada por outra, marcada pela democratização do acesso à terra e à habitação, permitindo que a terra, no meio urbano, cumprisse sua função social. O atendimento à demanda por regularização fundiária da Vila Planetário, com a manutenção dos ocupantes em área pública, num bairro central da cidade, de alto valor imobiliário, representou uma

ruptura importante com uma ideologia que apostava na invisibilização dos pobres na cidade.

Verificou-se, assim, que uma nova ordem urbana passou a emergir, o que pôde ser compreendido porque o Poder Público Municipal, nesta cidade, praticou uma política de regularização fundiária, criando estruturas político-administrativas para a sua implementação, sem o que, os resultados da aplicação do instituto da usucapião ficariam diluídos. Assim, pode-se observar que, não bastam garantias consagradas no ordenamento jurídico. A aplicabilidade e eficácia de institutos e princípio jurídicos estão vinculadas à existência de políticas públicas que tenham por objetivo sua operacionalização.

Constata-se, desta forma que, a análise da ruptura com a tradição jurídica brasileira de proteção à propriedade privada só foi capaz pela conjunção dos seguintes fatores: existência de base legal, implementação de um programa municipal vinculado à regularização fundiária, criação de uma estrutura político-administrativa capaz de atender a demanda, existência de uma política pública comprometida com o ideário da reforma urbana, cujas diretrizes rompem com padrões tradicionais de apropriação do espaço urbano – na relevância da função social da propriedade e do direito fundamental social à moradia, na manutenção das famílias no local de ocupação, no reassentamento das famílias somente nos casos em que as condições geológicas e topográficas não permitem sua utilização para fins de moradia, e, na universalização do direito à cidade; entendido como acesso à propriedade e aos serviços de infra-estrutura urbana.

#### 4.3 A regularização fundiária e a “realização do possível”

Muitos observadores sustentam que política de habitação adotada pela administração municipal de Porto Alegre no período que se inscreve entre os anos de 1989 a 2004 representou um avanço, a ponto de poder vir a ser adotada por outros municípios brasileiros. Essa política se caracterizou por incorporar as reivindicações do Movimento pela Reforma Urbana traduzidas na democratização do acesso à terra e integração da população excluída à cidade formal.

Convém lembrar que, de um extenso rol de reivindicações do movimento pela reforma urbana, apenas dois artigos foram incluídos na Constituição Federal de 1988, o que foi suficiente para dar sustentação a políticas que tiveram como eixo a redistribuição de terras e universalização do direito à cidade.

Porto Alegre, entre os anos de 1989 a 2004 inovou. O Município criou o Programa de Regularização Fundiária. Contemplou, por intermédio dele, as demandas do Orçamento Participativo. Criou a primeira Equipe de Assistência Jurídica Municipal de que se tem notícia no Brasil. Ajuizou, por meio da EAJM, inúmeras ações individuais de usucapião. Registrou vários mandados de usucapião gratuitamente, depois da vigência do Estatuto da Cidade, de acordo com a previsão de seu art. 13. Ingressou com a primeira ação coletiva de usucapião e com as primeiras ações plúrimas de usucapião de que se tem notícia. Enfrentou as primeiras discussões, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sobre o tema das ações plúrimas de usucapião, após a vigência da Lei Federal nº 10.257/2001. Desafetou áreas públicas de uso comum para fins de concessão do direito real de uso. Instituiu gravame de AEIS a todas as áreas que ingressaram no Programa de Regularização Fundiária até 1998, conforme resolução do II Congresso da Cidade de Porto Alegre, o que permitiu a utilização de padrões urbanísticos diferenciados na execução dos projetos de urbanização. Registrou loteamentos irregulares, mediante utilização do Provimento “More Legal”, editado pela

Corregedoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Esses são apenas alguns exemplos do que foi realizado pela administração municipal. Entretanto, existiram entraves durante o processo de implementação da política de regularização fundiária, uns foram superados, outros, careceram de soluções.

#### 4.4 Reconhecendo os limites de um processo complexo

A Constituição Federal de 1988, ironicamente, ao tratar das competências dos entes federados, estabeleceu no seu artigo 21 que competia a União instituir diretrizes sobre Desenvolvimento Urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, remetendo para os Estados, Municípios e Distrito Federal a competência para **promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico**. Inexistiam, todavia, políticas federais na área de habitação. Os Estados, Municípios e Distrito Federal, da mesma maneira, encontravam-se destituídos de dotação orçamentária para o efetivo cumprimento dessas atribuições, ficando atirados à própria sorte. Saliente-se, que, nesse contexto, a solução apresentada para suprir o déficit habitacional, pelo Governo Federal, foi a de disponibilizar empréstimos aos municípios brasileiros tendo como fonte recursos provenientes do FGTS dos trabalhadores, por intermédio do Programa Pró-moradia. Saliente-se que, somente os municípios com capacidade de endividamento, poderiam se habilitar.

Dentre outros, esse foi um dos fatores que contribuiu para que a Regularização Fundiária, em Porto Alegre, encontrasse limitações. Os recursos disponíveis não eram suficientes para dar conta da demanda. Além disso os mesmos eram divididos anualmente entre uma série de comunidades carentes, as quais pleiteavam regularização via Orçamento Participativo. As pessoas demandavam verba para urbanização reiteradas vezes, buscando a integral

execução dos projetos urbanísticos. Dessa forma o processo de urbanização ia acontecendo gradualmente. Os moradores, além de disputarem a priorização da demanda por regularização fundiária no processo do Orçamento Participativo necessitavam definir, no próprio local de ocupação, as prioridades para execução das obras, motivo que, igualmente, contribuiu para a desmobilização dos demandantes.

Outro complicador foi o próprio processo de disputa de verba via Orçamento Participativo. Ocorria que, a comunidade podia ou não vir a ser contemplada. Aquelas comunidades que entravam na disputa e não ganhavam tinham a continuidade da obra frustrada. Caso não contempladas, poderiam ocorrer alterações fáticas na área o que implicaria na necessidade de execução de novo projeto urbanístico. Dadas as alterações referidas, possivelmente fosse necessário pleitear verbas para aquisição de área para reassentamento de moradores.

Assim, a insuficiência de recursos para a execução de **todo** o projeto urbanístico constituiu-se como um entrave no processo de regularização, embora tenham ocorrido inúmeras consolidações de situações de ocupação, por ocasião da execução de obras de infra-estrutura urbana.

#### 4.5 Divergências entre técnicos

Outro grande e delicado problema, conforme relatam os operadores da política de regularização fundiária, que se constituiu enquanto entrave para aprovação dos Estudos de Viabilidade Urbanística – EVU, na Secretaria do Planejamento (SPM), foi a inexistência de padrões urbanísticos diferenciados a serem observados na execução de projetos urbanísticos de áreas ocupadas. Essa discussão rendeu uns bons pares de anos, até a edição de um guia de

recomendações de padrões urbanísticos a serem utilizados na implantação de projetos urbanísticos de áreas especiais de interesse social.

O Plano Diretor estabelecia padrões rígidos para o parcelamento do solo, em consonância com a Lei Federal nº 6766/1979 que constituíram-se enquanto óbices para a aprovação de projetos executados para áreas de ocupação, uma vez que dissociados dos padrões adotados para a cidade formal. Essas questões não representavam barreiras para implementação de obras, mas se tratavam de entraves para o cadastramento administrativo de vias, visando a publicação de decreto reconhecedor de sua existência, para posterior registro do arruamento, perante o Cartório de Registro Imobiliário.

A final definição de regime urbanístico diferenciado para as áreas de assentamentos facilitou o registro dos mandados individuais de usucapião uma vez que cadastrado administrativamente o arruamento, os lotes passavam a fazer frente para logradouro público regular de acordo com as exigências dos Ofícios Imobiliários

#### 4.6 Descompasso entre a urbanização e a regularização da posse da terra

Segundo muitos observadores, outra questão que merece destaque, por continuar inexplicável para as comunidades envolvidas no Processo de Regularização Fundiária, é o de como as obras acontecem em descompasso com a regularização da posse da terra. E, aqui, a pesquisa ilustra situações em que, novamente, nos deparamos com uma intervenção urbanística que contempla, senão toda, boa parte do núcleo envolvido, e uma intervenção jurídica que contempla situações individualizadas. Obras são dinâmicas. A regularização da posse é morosa. Obras atendem a todo o núcleo, são visíveis, a regularização da terra é individualizada. Essas questões deixam mais evidente a necessidade de adoção de instituto como o da usucapião coletiva ou das ações plúrimas de usucapião para

efeitos de regularização da posse da terra, não desmobilizando as pessoas que se organizam em função de problemas coletivos.

Tabela nº 02  
Prestação de contas por Regiões do Orçamento Participativo  
2004 – Demhab

Regiões do OP	Levantamento topográfico	Urbanização	Produção habitacional
Humaitá/Navegantes	876. beneficiados	133	1151
Noroeste	64	75	11
Lomba do Pinheiro	4741	156	375
Leste	7737	3713	17
Norte	1733	1521	663
Nordeste	3298	597	3323
Partenon	2794	1231	328
Restinga	542	114	1900
Glória	2299	790	150
Cruzeiro	6764	804 beneficiados	872
Cristal	1363	81	21
Extremo-Sul	284		589
Centro-Sul	1137	536	1185
Eixo-Baltazar	751	110	1630
Sul	1908	458	195
Centro	359	17	248
Total	36650	10336	12658

Nessa tabela estão incluídas áreas públicas e privadas

A tabela acima evidencia os resultados obtidos por intermédio da intervenção urbanística que, se comparados aos resultados da intervenção jurídica encontram imensa disparidade. Convém esclarecer que para fins de regularização jurídica das áreas integrantes do Programa de Regularização Fundiária são utilizados vários institutos jurídicos, dentre eles, a usucapião especial urbana. Assim, a usucapião especial urbana não incide sobre todas as áreas passíveis de regularização.

## Vila Planetário

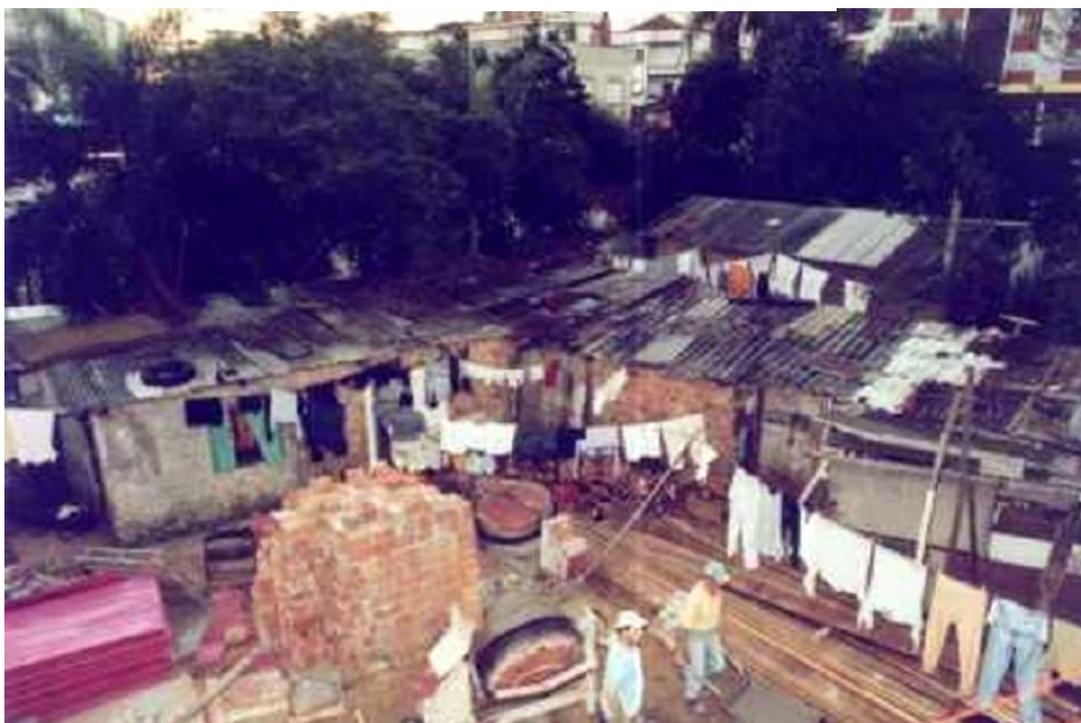


**Imagem 20 – Vila Planetário antes da intervenção urbanística.**



**Imagem 21 – Vila Planetário após a intervenção urbanística.**

### Vila das Placas



**Imagem 22 - Vila das Placas antes da intervenção urbanística.**



**Imagem 23 - Vila das Placas após a intervenção urbanística.**

## 4.7 Questões Registrárias

### a) Pesquisa Cartorial

Conforme relatos dos operadores da política da regularização fundiária, a pesquisa cartorial se constituiu como grande e, talvez, um dos maiores entraves no processo de regularização. Os títulos imprecisos, a inexistência de fontes cartográficas por parte dos Cartórios de Registro Imobiliário dificultou enormemente a pesquisa de propriedade para ajuizamento das ações de usucapião. Por esses motivos, em muitos casos, o ajuizamento da ação aguardou a satisfação da pesquisa cartorial por um bom tempo. Há casos em que ações judiciais deixaram de ser ajuizadas pela dificuldade de identificação dos proprietários das áreas usucapiendas. Sem contar as situações em que os juizes retomavam a atualização da pesquisa cartorial no curso do processo, prejudicando a celeridade na prestação jurisdicional.

### b) Memoriais Descritivos

A Lei de Registros Públicos, requer a confecção de memoriais descritivos, para o registro de áreas usucapidas. Estes memoriais devem obedecer determinados padrões. A execução deste material é complexa, tendo o Município, em diversos casos, que contratar empresas de engenharia para sua execução.

Um dos problemas enfrentados, no que diz respeito a esta elaboração, foi a divergência entre engenheiros, executores desses memoriais, e oficiais registradores. Os engenheiros usavam referenciais matemáticos como ângulos e coordenadas, os quais possibilitavam a localização precisa das áreas a serem usucapidas. Os registradores exigiam, no entanto a elaboração de memoriais que

utilizassem somente as orientações cardeais. Por conta disto, vários materiais foram refeitos, tanto para o ajuizamento das ações, como para posterior registro dos mandados de usucapião.

#### c) Registro do mandado de usucapião

Outra questão a considerar é a de que obtida a sentença de primeiro grau, e estando apta para registro, abria-se nova discussão com os registradores, isso após a vigência do Estatuto da Cidade. Essa discussão versava sobre a gratuidade dos registros, dizia respeito, portanto, à possível incidência do artigo 13 da Lei Federal nº10.257/2001.

Depois de mais ou menos dez anos de tramite da ação judicial, ficava-se mais um ou dois anos, buscando a efetivação do registro do mandado de usucapião. Importa destacar que antes da publicação do Estatuto da Cidade, era o próprio morador que levava a registro seu mandado judicial, para final aquisição da propriedade. Muitas famílias não conseguiam efetivar seus registros, quer por insuficiência de recursos, quer pelas exigências impostas pelos Cartórios de Registro de Imóveis, não se atingindo, portanto, o objetivo final da regularização. Essa questão, todavia, assumiu novos contornos com a vigência do Estatuto da Cidade, apresentando alguns resultados objetivos e positivos, pois mandados de usucapião passaram a ser registrados gratuitamente.

#### d) Registro do Arruamento

O arruamento irregular comprometeu sobremaneira o registro dos mandados de usucapião. Por esse motivo, buscou-se através da incidência da normativa expressa no art. 167, inciso II, item 13 da Lei de Registros Públicos (Lei

6.015/1973) a solução da problemática registrária. Por muitas vezes, como noticiado houve a negativa do registro desses documentos, mediante a argumentação de que os lotes usucapidos não faziam frente para logradouro público cadastrado. Esse argumento motivou a produção de parecer jurídico o qual passou a orientar o cadastramento administrativo e registro de arruamentos - anexo 1. Entretanto, os mandados, cujos registros foram impugnados por esse motivo, não chegaram a ser registrados por problemas associados à descrição da matrícula geral e localização das áreas usucapidas o que não se solucionou até 2004 – caso da Vila Orfanotrófio I que provocou a produção do parecer retro.

As questões enfocadas até aqui reforçam o caráter interdisciplinar do planejamento urbano. Evidenciam a necessidade de articulação entre o Direito, as políticas públicas e as ações pragmáticas. A implementação da política pública de regularização fundiária e a adoção do instituto da usucapião especial urbana esclarecem quanto à possibilidade de enfrentar um dos problemas mais sérios na área da gestão que é o da irregularidade fundiária, dando uma contribuição efetiva ao campo do planejamento urbano, no sentido de caminhar para a construção de uma sociedade mais justa e incluyente.

Outra questão que caberia enfatizar é a de que mesmo que, no plano jurídico, a ruptura paradigmática, assinalada pela Constituição Federal de 1988, no tocante as restrições ao direito de propriedade, festejada pelos integrantes do movimento nacional pela reforma urbana, tenha representado um avanço possível na concreção de direitos fundamentais sociais; sem rupturas mais substanciais estaremos na Gestão permanente de uma crise. A experiência de Porto Alegre é importante porque evidencia que a ruptura apenas anunciada pelo ordenamento jurídico é possível no plano material. Mas, é pouco. A derrota do Partido dos

Trabalhadores nas eleições de 2004, na cidade de Porto Alegre, impõe aos pesquisadores a continuidade dessa pesquisa para que se possa, futuramente, avaliar se houve a continuidade desse processo numa conjuntura política diversa, bem como para avaliar os resultados e desdobramentos das ações implementadas, a fim de que se possa verificar o que representou o Estatuto da Cidade (2001) para o campo do planejamento urbano.

Por derradeiro é importante consignar a preocupação diz respeito à continuidade do processo de regularização. Por óbvio, dependendo do caráter político-ideológico que a administração venha a assumir o programa terá ou não continuidade. As diretrizes que apontam para a manutenção da população de baixa renda nos locais onde assentadas, venham a ser áreas públicas ou privadas, podem ou não ser a regra.

A experiência objeto de análise pode, sem dúvida alguma, servir como referencial para municípios brasileiros que tenham a expectativa de romper com a política tradicional de apropriação da terra no urbano. Todavia é preciso que sejam observados os entraves que a análise elucida para que a implementação dessa política confira maiores avanços na sua aplicação.

**Parecer sobre cadastramento administrativo e registro de traçado viário****CADASTRAMENTO DE VIAS EM ÁREAS PRIVADAS  
FORMAS DE AQUISIÇÃO DOS BENS PÚBLICOS  
PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO**

Jacqueline Severo da Silva  
Assessora Jurídica da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre

---

**EMENTA: Mandados de usucapião. Óbices Registrários (inexistência de frente para logradouro público cadastrado). Possibilidade de cadastramento das vias afetadas ao uso público. Forma de aquisição dos bens públicos. O princípio da Afetação. Prescrição quinquenal da ação de indenização por perdas e danos, por apossamento ao arripio do devido processo legal, forte art 1º., Parágrafo único da MP 2109.53 de 21.06.2001. Aplicabilidade do art.167, inciso II, item 13 da Lei de Registros Públicos ( Lei 6015/73).**

---

## **1.Introdução**

Face ao crescente aumento da população moradora nos centros urbanos foi adotada forma diferenciada de resposta aos problemas vinculados a apropriação fundiária. A Administração Municipal de Porto Alegre, criou o programa de Regularização Fundiária tendo como objeto a regularização de áreas públicas e particulares ocupadas, mediante os instrumentos da concessão do direito real de uso, instituído no art. 1º das Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e, da usucapião urbana, disposto nos art. 183 da Carta Magna de 1988.

O Programa de Regularização Fundiária em execução pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre visa o atendimento às necessidades de moradia regular a população carente, bem como, sua inclusão à cidade formal, forte art. 5º, incisos

XXIII e LXXIV da Constituição Federal de 1988<sup>82</sup>, assegurador do Princípio da Função Social da Propriedade. Dita inclusão não se encontra adstrita ao acesso a terra, mas ao acesso à terra urbanizada. Saliente-se que o atendimento as demandas integrantes do Orçamento Participativo tem se dado através da aplicação de verbas públicas para implantação de infra-estrutura básica e, no plano jurídico, tem se pautado no ingresso de ações judiciais de usucapião através da Equipe de Assistência Jurídica Municipal - EAJM, criada pela Lei Municipal nº 7433 de 06/94.

A Equipe de Assistência, independentemente de sua prática exitosa junto aos Registros Imobiliários, em casos singulares, tem se deparado com a negativa dos registros dos mandados de usucapião, mediante variados fundamentos:

- que os registros pretendidos não podem se efetivar, pois se trata de parcelamento do solo, havendo, pois, vedação legal para que se concretize;

- vislumbram na espécie, desapropriação indireta relativamente aos acessos, ou ainda que esses permaneceriam no domínio dos proprietários originários, entendendo ser melhor o encaminhamento do registro dos lotes, conjuntamente, através da Vara dos Registros Públicos;

- argumentam a impossibilidade de registro, pois o lote usucapido não faz frente para logradouro público cadastrado, conforme requisito estabelecido pelo art. 225 da Lei 6015/73.<sup>83</sup>

Tais afirmativas culminaram com solicitação de providência, junto a Vara dos Registros Públicos de Porto Alegre, sob nº 102234268, relacionada com o registro dos mandados de usucapião da Vila Orfanotrófio I. Além disso surgiu a

---

<sup>82</sup> “art. 5º. (...)XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.”

<sup>83</sup> “Art. Os tabeliães, escrivães e juizes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, **se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro**, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do Registro de Imóveis.” ( **sem grifos no original** )

necessidade de sistematizar idéias relacionadas com a regularização do " **todo** ", incluindo arruamentos, aspectos, esses, facilitadores dos óbices ao registro das sentenças declaratórias de domínio.

Nesse estudo, parte-se de um referencial concreto (Vila Orfanotrófio I), buscando criar uma lógica ensejadora de soluções para situações similares.

## **2. Situação Fática – Vila Orfanotrófio I:**

a) Trata-se de área particular de ocupação consolidada. Ocupada há mais de 20 anos. Conta com 191 moradias, estimando-se em 1000 o número de habitantes.

b) Localização:

A Vila Orfanotrófio I encontra-se situada na Região Cruzeiro do Orçamento Participativo, correspondendo a Região 5 (cinco) de Gestão do Planejamento, conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Cidade de Porto Alegre - PPDUA da Cidade de Porto Alegre. Parte da área localiza-se no quarteirão formado pelas Ruas: Orfanotrófio, Sepé Tiaraju, Jorge Simon e Rua Antônio Brugnera e, parte, localiza-se no quarteirão formado pelas Ruas: Orfanotrófio, Sepé Tiaraju, Otávio de Souza e Dona Malvina. Tem 20.185,00 metros quadrados ( sendo 16,3% da área afeta ao uso comum e, 83,7%, ao uso particular ).

c) **Da posse mansa e pacífica:** Ocupantes da área exercem posse mansa, pacífica e ininterrupta há mais de 20 anos, sendo que alguns fazem "jus" ao usucapião constitucional, nos termos do art. 183 da Constituição Federal de 1988. Evidencia-se, dessa forma, a afetação das ruas ao uso público, há mais de vinte anos.

d) **Das ações:** A Vila Orfanotrófio I conta com 103 ações ajuizadas, sendo que 47 procedentes e não registradas .

### **3) Da Instituição do Gravame de Área Especial de Interesse Social - AEIS**

Para efeitos de elaboração dos Estudos de Viabilidade Urbanística, que implicarão na execução das obras de infra-estrutura, as áreas integrantes do Programa de Regularização Fundiária recebem, através de Lei própria, forte artigo 49 da Lei Complementar Municipal nº 338 de 12.01.95 o gravame de AEIS, o que permite a utilização de padrões urbanísticos diferenciados.

***“ Art. 49. As áreas especiais de interesse social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo compreendendo cada uma das seguintes situações:***

***I - AEIS 1 - Imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, aplicando-se as Leis Complementar nº 242/92 e 251/92 quando se tratar de bens públicos municipais.***

***II - AEIS 2 - Imóveis privados ocupados por população de baixa renda, decorrentes de assentamentos auto produzidos (...).”***

A Vila Orfanotrófio I recebeu gravame de AEIS 2 através da Lei Municipal nº 8150 de 19.05.98.

### **4) Do Direito:**

#### **a) Da forma de aquisição dos bens públicos:**

José Afonso da Silva<sup>84</sup> ensina, ao tratar da formação e regime de vias urbanas, que existem três processos de criação de vias urbanas, quais sejam: a) o

---

<sup>84</sup> José Afonso da Silva: Direito Urbanístico Brasileiro, 2ª ed. SP: Malheiros Editores, 1995, p.182 - 183.

da execução de plano de arruamento mediante parcelamento do solo; b) pela abertura de rua isolada ; c) pela oficialização de via particular.

As duas primeiras formas são as mais conhecidas. A situação do arruamento mediante parcelamento do solo executado por particular é a forma mais comum de integrar bens ao domínio público, mediante plano de inscrição de loteamento aprovado pela municipalidade no Registro Imobiliário. Sabe-se, no entanto, da existência de entendimento jurisprudencial de que a simples aprovação de parcelamento, independentemente de atos registrares, implica na transferência de domínio das áreas de uso comum ao Poder Público (RESP 27602/SP)<sup>85</sup>, (RESP 8401/SP; Recurso Especial, RSTJ vol. 110, p. 261)<sup>86</sup>.

A abertura de rua isolada diz respeito àquelas situações em que o Poder Público executa obra de abertura ou prolongamento de via em área de sua propriedade, o que por si só confere natureza pública à situação resultante.

Nos interessa sobremaneira a oficialização de via particular que são aquelas situações em que o Poder Público **aceita, declara ou reconhece** como oficial uma via particular de uso público.

**" É admissível a integração da rua ao domínio Público por simples destinação, o que a toma irreivindicável por seus primitivos proprietários (SILVA, 1995: 182, 183)<sup>87</sup>."**

---

<sup>85</sup> Ementa: REINTEGRAÇÃO DE POSSE PROMOVIDA PELA PREFEITURA. LOTEAMENTO IRREGULAR. AFETAÇÃO DAS ÁREAS LIVRES AO USO COMUM DO POVO. PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.

A MODERNA DOUTRINA CONSIDERA QUE NÃO É APENAS O TÍTULO DE AQUISIÇÃO CÍVEL NEM A TRANSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA, QUE CONFEREM AO IMÓVEL O CARÁTER DE BEM PÚBLICO, MAS SIM SUA DESTINAÇÃO, MESMO SE ATRAVÉS DE LOTEAMENTO IRREGULAR, IMPLANTADO DE FATO, A REVELIA DA MUNICIPALIDADE. CONSUMADOS OS ARRUAMENTOS E A URBANIZAÇÃO, AS ÁREAS LIVRES SÃO TIDAS COMO DE DOMÍNIO PÚBLICO, E PORTANTO CABÍVEL TORNOU-SE A DEMANDA VINDICATÓRIA CONTRA QUEM EM ÁREA LIVRE EDIFICOU CLANDESTINAMENTE.

<sup>86</sup> Loteamento. Espaços destinados às Vias e outros Logradouros incorporam-se ao Domínio Público sem dependência de atos cartoriais.

<sup>87</sup> José Afonso da Silva , Op. Cit., p. 184.

**( sem grifos no original )**

Ora, se o bem particular afeto ao uso público passa a integrar a categoria de bens de uso comum do povo, não haveria empecilho para cadastramento de vias em áreas de ocupação particular, em especial, daquelas cuja prova da ocupação de cinco anos é cabal, pois que se trata do prazo prescricional para busca de indenização por apossamento público de área particular ao arrepio do devido processo legal.

Restaria questionamento quanto á necessidade de prática de atos cartoriais, para efeitos de transferência de domínio dos bens afetos ao uso público.

Para elucidar a questão posta passaremos a analisar a classificação dos bens públicos, vinculada ao princípio da afetação .

#### **b) Classificação dos Bens Públicos:**

DI PIETRO<sup>88</sup> ao abordar a classificação dos bens públicos diz ter Pardessus feito uma das primeiras classificações de bens públicos: os de domínio nacional suscetíveis de apropriação privada e produtores de renda, e, dos de domínio público, consagrados por natureza ao uso de todos e ao serviço geral, sendo inalienáveis, imprescritíveis e insuscetíveis de servidão.

Já Prodhon<sup>89</sup>, distinguiu duas categorias de bens: os de domínio público e os de domínio privado do Estado.

O Código Civil brasileiro admitiu a seguinte classificação, conforme disposto no art.66:

---

<sup>88</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro: Direito Administrativo, 13ª ed. SP: Editora Atlas, 2001, p. 528.

<sup>89</sup> Prodhon apud Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Op. Cit. p. 528.

**“ art. 66. Os bens públicos são:**

**I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;**

**II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;**

**III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.”**

O que se pode observar é que o critério utilizado para efeitos de classificação dos bens públicos é o da destinação ou afetação.

Os bens incluídos na primeira categoria são destinados por natureza ou por lei ao uso coletivo.

Já os da segunda categoria são destinados ao uso da administração visando o alcance de alguns fins.

A característica comum entre as duas primeiras categorias é a destinação pública. Isso não ocorre com a terceira. Pode-se precisar que, o que diferencia as duas primeiras categorias da terceira é a diversidade de regimes jurídicos.

Os bens de uso comum do povo e os de uso especial são bens integrados ao domínio público do Estado, já os bens dominicais integram o domínio privado do Estado.

Pode-se dizer que, tanto os bens de uso comum, como os de uso especial encontram-se vinculados a **finalidade pública**, consignando-se que esta destinação pode estar vinculada, **quer à natureza dos bens, quer a atos da administração, visando o benefício da coletividade.**

É necessário que se diga que a afetação confere aos bens integrantes do domínio público, características particulares.

**c) Do Princípio da Afetação:**

A afetação definida por Cretella Júnior (1984:152)<sup>90</sup> " **trata-se de fato ou pronunciamento do Estado que incorpora uma coisa a dominialidade da pessoa jurídica ou**, em outras palavras esclarece Di Pietro (2001:541)<sup>91</sup>: " **trata-se de ato ou fato pelo qual um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria do domínio público.**" ( sem grifos no original )

Fica evidenciada que a integração de bens ao patrimônio público pode ser tanto de forma expressa como tácita, **derivando, portanto, de manifestação expressa de vontades ou de fatos da natureza, incluindo-se a esses, o uso.**

**d) Da função social da propriedade:**

Oportuno suscitar a seguinte reflexão: Se a Constituição Federal de 1988 consagra a possibilidade de usucapir área urbana, provada posse mansa, pacífica e ininterrupta há cinco anos, por que a prescrição para busca de indenização por perdas e danos das área incorporadas a dominialidade pública em função do uso consagrado haveria de ser diferente?

**e) Indenização por perdas e danos:**

Embora a prescrição da ação para busca de indenização por perdas e danos seja vintenária, conforme súmula 119 do STJ<sup>92</sup>, há de se considerar o texto

---

<sup>90</sup> José Cretella Júnior: Tratado do Domínio Público. RJ: Forense, 1984.

<sup>91</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro: Direito Administrativo, 13ª ed. SP: Editora Atlas, 2001.

<sup>92</sup> " A ação de desapropriação indireta prescreve em 20 (vinte) anos."

das Medidas Provisórias mais recentes, os quais se encontram em consonância com princípios constitucionais vinculados à função social da propriedade.

Então vejamos: o art. 5º da MP 1632.11 de 09.04.98 dispôs:

**“Art. 5º. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como, que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.**

A MP retro-referida foi reeditada sob nº 2109.53 em 21.06.2001 com a seguinte redação:

**“ Art. 1º. (...)**

**Parágrafo único - Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.”**

Face aos ensinamentos doutrinários enfocados, pacífica a integração dos acessos constantes nas glebas de propriedade privada ao domínio público, mediante cadastramento. Essas vias tacitamente passaram a integrar o domínio público, em função do uso coletivo. Afastado não fica o direito de indenização por perdas e danos ao proprietário da área sobre a qual incide o traçado. O ato de apossamento ilícito do poder público gera o direito à indenização.

Praticamente a ocupação das áreas privadas integrantes do Programa de Regularização Fundiária ocorreram há bem mais do que cinco anos, o que por si, gera tranqüilidade, quanto ao cadastramento das vias públicas, pois, defensável o afastamento da indenização por desapropriação indireta. Independentemente disso, para efeitos de resguardar a fazenda pública municipal, sugere-se: a abertura de expediente administrativo onde sejam juntados os seguintes documentos: levantamento topográfico e cadastral da área objeto de regularização; espacialização das matrículas; aéro mais antigo, provando a consolidação do núcleo; documentação que prove a posse de alguns moradores.

Aberto o expediente administrativo, informador da situação fática, salienta-se a necessidade de encaminhá-lo:

. à Secretária Municipal de Obras e Viação - SMOV, para informar quanto à manutenção de vias e existência de pavimentação;

. ao Departamento Municipal de Águas e Esgotos - DMAE, para informar quanto a existência de rede de água e de esgotamento cloacal ;

.ao Departamento de Águas Pluviais - DEP, para informar quanto à existência de rede pluvial.

Provada a afetação ao uso público da via, por mais de cinco anos (observada a vigência de Medida Provisória que mantenha a redação do art. 1º, Parágrafo único, da MP nº2109.53, de 21.06.2001), deverá ser procedido seu cadastramento, junto à Secretaria Municipal do Planejamento - SPM.

Consigne-se que, não resolvidos os óbices aos registros dos mandados de usucapião, encaminhado o cadastramento administrativo da via pública, indica-se a possibilidade de, cumpridas as exigências retro-referidas, de publicação de decreto reconhecedor da existência de logradouro irregular, para efeitos de aplicação do disposto no art.167, inciso II, item 13 da Lei de Registros Públicos ( Lei 6015/73), que, assim, dispõe:

**“ Art. 167. No registro de imóveis, além da matrícula, serão feitos:**

...

**II - a averbação:**

...

**III. ex officio, dos nomes dos logradouros, decretados pelo poder público; ...**

É o parecer, s.m.j. À consideração superior

**Jacqueline Severo da Silva**  
**OAB/RS 37942**

**EXMO SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA FEDERAL  
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA - COMARCA DE PORTO ALEGRE -RS.**

---

**Equipe de Assistência Jurídica Municipal**

**ALCEU COSTA MOREIRA**, brasileiro, desquitado, RG nº600907298, CPF 13636898-00 , residente e domiciliado no Beco 02, casa 85, Vila Operária, n/C e **outros**, devidamente qualificados de acordo com o Anexo I (fls.28 à 36 ), todos residentes e domiciliados na **Vila Operária**, nesta Capital, vêm a V. Exa., por meio da **EQUIPE DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA MUNICIPAL DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, instituída pela Lei Municipal nº 7.433/94 e alteração posterior, Anexo II (fls. 37 à 40 ) e Anexo III (fls 41 e 42), c/c o art. 16, § único da Lei Federal nº 1.060/50, promover a presente

**AÇÃO DE USUCAPIÃO COLETIVO**, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos:

### **I - OS FATOS**

A antiga Vila do Avanço, nome atribuído pelos moradores que a fundaram, consta de uma área particular de ocupação consolidada, próxima à Rua Sebastião Barreto, e está inserida num todo maior, perfazendo 17.659,77m<sup>2</sup>. Está situada na Região Nordeste da cidade ou, no Eixo-Baltazar, segundo classificação atual, conforme dados do Município constantes do Orçamento Participativo de 1993, cuja apresentação é feita por meio de fotografias da época e atuais – Anexo VII (fls.59 à 92), bem como por meio de fita de Vídeo VHF, 260m .

Nesse período, foi aprovada a regularização fundiária do imóvel usucapiendo, no que concerne à destinação de verba para o levantamento topográfico e cadastral – Anexo X (fl. 99).

A referida gleba integra o Programa de Regularização Fundiária em execução pelo Município, visando à regularização da posse da terra e à implementação de infra-estrutura necessária nas áreas que o compõe.

A Vila do Avanço, hoje, é conhecida como Vila Operária, nome aprovado em assembléia da Associação dos Moradores da Vila Operária do Passo das Pedras, ocorrida no início da década de 80, conforme comprovam a Ata de fundação da Associação de Moradores da Vila Operária do Passo das Pedras e demais documentos – Anexo VI (fls. 49 à 58).

A nova denominação foi dada por ser mais coerente com a realidade, pois todos eram trabalhadores e almejavam que a Vila tivesse um nome digno de respeito.

A ocupação do imóvel usucapiendo teve início ao final da década de 60, cuja grande parte da população fundadora veio do interior do Estado para tentar a vida na Capital, citando-se, como exemplo, as histórias de Fredolina Helena dos Santos, que deixou a cidade de Osório e de Carolina Coitinha da Silva, vinda de Tapes, dentre outras experiências de vida que irão corroborar, pela prova oral a ser produzida, a sedimentação da Vila à malha da cidade, assim como pelo longo tempo de posse transcorrido.

Somados, esses elementos vêm ensejar a pretensão dos Autores em ver declarado o domínio da área, de forma coletiva, a seu favor.

A população da área tem presente que o problema da falta de moradia em função do alto preço dos aluguéis, foi o que impulsionou a ocupação do local.

Nesse sentido, há que ser destacado o relato de vida de Fredolina Helena dos Santos – Anexo VII (fls. 77 à 80), residente no Beco 2, casa 80, que mudou-se para a Vila Operária no início da década de 70, quando ainda se chamava Vila Avanço.

Em recente declaração, datada de 09.7.2002, a citada moradora disse:

***“Não tinha nada naquela Região, quando eu me mudei, olhava para os lados e tinha poucos vizinhos. Eu buscava água na bica que tinha no final da rua e a luz não existia. A luz só veio há, mais ou menos, 11 anos, e a água, uns anos antes. Tive que vender uma gaita para fazer a minha casinha de quarto e cozinha. Hoje, a casa é um pouco maior; tem cozinha e dois quartos, onde moro com meu neto de 23 anos.”***grifamos

Outra vivência, relatada na mesma ocasião, consta de declaração de Carolina Coitinha da Silva, “Dona Carola” – Anexo VII (fl. 81 à 84), como é conhecida no local há 36 anos, dizendo:

***“Eu vim pra cá, saí de Tapes com um filho de seis anos no colo, lá pelo ano de 1966. Deixei a cidade pra conseguir emprego aqui, numa casa de família, sonhando ter uma casa própria, um canto meu. Não tinha onde morar aqui na cidade e pagava caro pelo aluguel de uma casinha de duas peças. Soube que tinha um terreno na Zona norte da cidade onde podia fazer minha casinha. Quando cheguei aqui, plantei árvores, criei alguns bichos, vendo a chegada de novas pessoas. Eu carregava água de um poço que uma vizinha da Rua Sebastião Barreto me dava. A água só veio há uns 10 ou 15 anos. Eu nunca fui, nesse tempo todo, procurada por alguém reclamando a propriedade do lugar onde eu moro.”***grifamos

Insta salientar que a área foi povoada, em estado de composesse, sem que, em nenhum momento, houvesse reivindicação da área por parte de quem consta registrado, a seu favor, o imóvel usucapiendo.

Observa-se, assim, que os fatos expostos estão inseridos na realidade de Porto Alegre, posto que, de acordo com o Mapa da Irregularidade Fundiária - publicação editada pelo Município de Porto Alegre, Julho de 1999 - existem 280.000

famílias vivendo em áreas públicas e privadas irregularmente, sendo excluídos do cômputo os loteamentos irregulares e os clandestinos.

Pelos fatos expostos, há que ser ressaltado que os Autores não são proprietários de outro imóvel urbano ou rural, residindo com " animus domini " nos terrenos identificados em planta geral, perfazendo, individualmente, área total menor que duzentos e cinquenta metros quadrados ( 250m<sup>2</sup>), que exercem a posse coletiva do bem referido há mais de (5) anos, sem oposição, utilizando o imóvel para sua moradia, de forma pacífica e ininterrupta. Preenchem, pois, os requisitos legais no pleito da declaração de domínio coletivo do imóvel usucapiendo.

Os autores, conforme relatado, possuem o imóvel urbano a seguir descrito:

**VILA OPERÁRIA**  
**Bairro Passo das Pedras:**  
**Porto Alegre**

Situada no quarteirão formado pela Rua Sebastião Barreto, Rua Jardim Vitória, Av. Dez de Maio, Av. Manoel Elias e Av. Passo das Pedras, localizada no lado par da Rua Sebastião Barreto, formando esquina com a Rua Jardim Vitória, tendo uma área superficial de 14.767,94m<sup>2</sup>, com as seguintes medidas e confrontações: Partindo do ponto 1, situado na esquina da Rua Sebastião Barreto com a Rua Jardim Vitória, quadrante nordeste, e com Coordenadas de Referência Municipal (E=187.803,81 e N=1.677.428,08), segue por **14,49m**, em direção e sentido de oeste-noroeste para leste-sudeste, em divisa com o lote 1, até encontrar o ponto 2; daí, seguindo na mesma direção e sentido, por **7,65m**, cruzando a Rua 2, encontra o ponto 3; deste, continuando na mesma direção e sentido, por **6,04m**, em divisa com o lote 51, encontra o ponto 4; daí, formando um ângulo interno de 160°19'55", segue por **4,45m** em direção e sentido de oeste-sudoeste para leste-nordeste, em divisa com o lote 51, até encontrar o ponto 5; a seguir, formando um ângulo interno de 166°46'42", segue por **2,94m** em direção e sentido de sudoeste para nordeste, em divisa com o lote 51, até encontrar o ponto 6; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **3,85m**, em divisa com o lote 50, encontra o ponto 7; deste, formando um ângulo interno de 177°36'17", segue em direção e sentido de sudoeste para nordeste, por **2,52m**, fazendo divisa com o lote 50, até encontrar o ponto 8; a seguir, formando um ângulo interno de 181°29'34", segue em direção e sentido de sudoeste para nordeste, por **1,08m**, em divisa com o lote 50, até encontrar o ponto 9; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por

**18,03m**, atinge o ponto 10, confrontando neste trecho com o lote 49; a seguir, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **3,93m**, atinge o ponto 11, confrontando neste trecho com o lote 48; a seguir, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **7,86m**, atinge o ponto 12, confrontando neste trecho com o lote 47A; daí, formando um ângulo interno de  $192^{\circ}07'26''$ , segue em direção de oeste-sudoeste para leste-nordeste, por **6,43m**, até encontrar o ponto 13, fazendo divisa com o lote 47; deste ponto, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **6,41m**, atinge o ponto 14, em divisa com o lote 46; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **4,85m**, divisa com o lote 44, chegando ao ponto 15; em seguida, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, cruza a Rua 11, numa extensão de **1,50m**, encontrando o ponto 16; a seguir, formando um ângulo interno de  $187^{\circ}06'39''$ , segue por **9,12m** em direção e sentido de oeste-sudoeste para leste-nordeste, em divisa com o lote 43, atingindo o ponto 17; daí, formando um ângulo interno de  $176^{\circ}45'29''$ , segue por **7,99m** em direção e sentido de oeste-sudoeste para leste-nordeste, em divisa com o lote 42, até encontrar o ponto 18; a seguir, formando um ângulo interno de  $180^{\circ}01'37''$ , segue por **12,17m** em direção e sentido de oeste-sudoeste para leste-nordeste, em divisa com o lote 41, encontrando o ponto 19; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **5,20m**, cruza a Rua 5, atingindo o ponto 20; a seguir, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **20,37m**, atinge o ponto 21, fazendo divisa com o lote 81; deste ponto, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **6,29m**, faz divisa com o lote 80, encontrando o ponto 22; daí, fechando a divisa sul da Vila Operária, segue na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **13,62m**, em divisa com o lote 79, atingindo o ponto 23, fazendo frente pela divisa sul do ponto 1 ao ponto 23 com a Rua Jardim Vitória; a seguir, formando um ângulo interno de  $87^{\circ}44'30''$ , segue em direção e sentido de sul-sudeste para nor-noroeste, por **4,24m**, em divisa com o lote 79, até encontrar o ponto 24; daí, formando um ângulo interno de  $176^{\circ}59'41''$ , segue por **4,95m**, em direção e sentido de sudeste para noroeste, em divisa com o lote 79, atingindo o ponto 25; em seguida, formando um ângulo interno de  $181^{\circ}37'14''$ , segue por **7,99m**, em direção e sentido de sudeste para noroeste, em divisa com o lote 79, até encontrar o ponto 26; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior por **11,21m**, faz divisa com o lote 84, encontrando o ponto 27; a seguir, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior por **11,36m**, divisa com o lote 86, encontrando o ponto 28; daí, deflexionando à esquerda por  $93^{\circ}07'20''$ , segue em direção e sentido de nordeste para sudoeste, por **16,38m**, em divisa com o lote 86, chegando ao ponto 29; a seguir, deflexionando à direita por  $114^{\circ}10'25''$ , segue por **12,40m** em direção e sentido de sudoeste para nordeste, em divisa com o lote 87, encontrando o ponto 30; em seguida, formando um ângulo interno de  $168^{\circ}56'48''$ , segue em direção e sentido de sul para norte por **8,25m** em divisa com o lote 88, até encontrar o ponto 31; daí, formando um ângulo interno de  $191^{\circ}03'12''$ , segue por **8,30m** em direção e sentido de sudoeste para nordeste, em divisa com o lote 89, chegando ao ponto 32; em seguida, deflexionando à direita por  $78^{\circ}01'35''$ , segue em direção e sentido de oeste para leste, por **9,25m** em divisa com o lote 95, encontrando o ponto 33; a seguir, deflexionando à esquerda por  $95^{\circ}59'08''$ , segue por **10,17m**, em direção e sentido de sul-sudeste para nor-noroeste, em divisa com o lote 95,

atingindo o ponto 34; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **13,39m**, divisa com o lote 94, atingindo o ponto 35, fechando a divisa leste da Vila Operária e confrontando a leste do ponto 23 ao ponto 35 com terras pertencentes a Nortran, Transportes Coletivos Ltda.; a seguir, partindo do ponto 35 e, seguindo em direção e sentido de sudeste para noroeste, por **7,86m**, formando um ângulo interno de  $112^{\circ}56'02''$  com o último segmento descrito na divisa leste, atinge o ponto 36, fazendo divisa com o lote 94; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **16,82m**, encontra-se o ponto 37, confrontando com o lote 93; em seguida, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **5,00m**, atinge-se o ponto 38, divisando com o lote 92; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **10,47m**, até atingir o ponto 39, confrontando com o lote 39; a diante, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **11,02m**, chega-se ao ponto 40, divisando com o lote 38; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **5,06m**, encontra-se o ponto 41, divisando neste trecho com o lote 37; a seguir, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **3,84m**, atinge-se o ponto 42, em divisa com o lote 36; neste ponto, formando um ângulo raso com o segmento anterior, divisa com o mesmo lote 36, por **4,25m**, atingindo o ponto 43; a diante, preservando a mesma direção e sentido do segmento anterior, por **8,27m**, atinge-se o ponto 44, confrontando com o lote 35; daí, seguindo, por **4,69m**, na mesma direção e sentido do segmento anterior, atinge-se o ponto 45, divisando neste trecho com o lote 34; a seguir, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **6,06m**, chega-se ao ponto 46, confrontando com o lote 31; daí, formando um ângulo interno de  $169^{\circ}39'44''$ , e seguindo em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, por **6,27m**, encontra-se o ponto 47, divisando com o mesmo lote 31; a seguir, seguindo em mesma direção e sentido do segmento anterior, por **13,70m**, atinge-se o ponto 48, em divisa com o lote 30; depois, continuando pela mesma direção e sentido do segmento anterior por **17,45m**, encontra-se o ponto 49, confrontando com o lote 29, fechando a divisa norte da Vila Operária, do ponto 35 ao ponto 49, em confrontação com terras pertencentes a Nortran, Transportes Coletivos Ltda.; a seguir, partindo do ponto 49 e, seguindo em direção e sentido de nor-noroeste para sul-sudeste, por **0,20m**, chega-se ao ponto 50 em divisa a leste com o lote 29 e a oeste com área de posse de Joel Martins e Regina Martins; daí, deflexionando à direita por  $90^{\circ}00'00''$ , segue em direção e sentido de nordeste para sudoeste por **0,10m**, atingindo o ponto 51, em divisa a leste com o lote 29 e a oeste com área de posse de Joel Martins e Regina Martins; a diante, deflexionando à esquerda por  $90^{\circ}00'00''$ , segue em direção e sentido de noroeste para sudeste, por **2,00m**, até encontrar o ponto 52, em divisa a leste com o lote 29 e a oeste com área de posse de Joel Martins e Regina Martins; a seguir, deflexionando à esquerda por  $60^{\circ}35'45''$ , segue em direção e sentido de oeste para leste, por **0,10m**, atingindo o ponto 53, em divisa ao norte com o lote 29 e ao sul com área de posse de Joel Martins e Regina Martins; depois, deflexionando à direita por  $90^{\circ}00'00''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **4,45m**, encontrando o ponto 54, em divisa a leste com o lote 29 e a oeste com área de posse de Joel Martins e Regina Martins; daí, deflexionando à esquerda por  $90^{\circ}00'00''$ , segue em direção e sentido de oeste-noroeste para leste-sudeste, por **2,35m**, até encontrar o ponto 55, em divisa ao norte com o lote 29 e ao sul com área de

posse de Vantuir da Silva Barbosa e Raquel Marques de Oliveira; a seguir, deflexionando à direita por  $90^{\circ}00'00''$ , e seguindo em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **7,00m**, chega-se ao ponto 56, fazendo divisa a leste com o lote 28 e a oeste com área de posse de Vantuir da Silva Barbosa e Raquel Marques de Oliveira; depois, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **1,40m**, atinge-se o ponto 57, em divisa a leste com o lote 28 e a oeste com área de posse de Loiva C. Souza; deste ponto, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **4,36m**, encontra-se o ponto 58, em divisa a leste com o lote 26 e a oeste com área de posse de Loiva C. Souza; daí, formando um ângulo interno de  $174^{\circ}45'59''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **0,81m**, até atingir o ponto 59 em divisa a leste com o lote 26 e a oeste com área de posse de Loiva C. Souza; a seguir, continuando na mesma direção e sentido do trecho anterior por **6,57m**, atinge-se o ponto 60, confrontando neste segmento a leste com o lote 26 e a oeste com área de posse de Olavo Odário Rodrigues Filho e Santa Ivone Rodrigues; neste ponto, deflexionando à esquerda por  $105^{\circ}21'22''$ , segue em direção e sentido de sudoeste para nordeste, por **1,64m**, em divisa ao norte com o lote 26 e ao sul com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado, atingindo o ponto 61; daí, deflexionando à direita por  $20^{\circ}29'19''$ , segue em direção e sentido de oeste-noroeste para leste-sudeste, por **5,73m**, até atingir o ponto 62, em divisa ao norte com o lote 26 e ao sul com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado; a seguir, deflexionando à esquerda por  $4^{\circ}11'15''$ , segue em direção e sentido de oeste para leste, por **3,79m**, encontrando o ponto 63, fazendo divisa ao norte com o lote 26 e ao sul com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado; daí, deflexionando à direita por  $97^{\circ}41'41''$ , segue em direção e sentido de nordeste para sudoeste, por **6,36m**, encontrando o ponto 64, em divisa a leste com o lote 22 e a oeste com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado; depois, deflexionando à direita por  $73^{\circ}50'47''$ , segue por **2,83m**, em direção e sentido de leste-nordeste para oeste-sudoeste até atingir o ponto 65, fazendo divisa ao sul com o lote 22 e ao norte com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado; a seguir, deflexionando à direita por  $16^{\circ}53'04''$ , segue por **2,28m**, em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, atingindo o ponto 66, em divisa ao norte com o lote 22 e ao sul com área de posse de Paulo César Machado e Rose Machado; daí, deflexionando à esquerda por  $90^{\circ}00'00''$ , segue por **6,80m**, em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, até encontrar o ponto 67, divisando neste trecho a leste com o lote 22 e a oeste com área de posse de Sérgio André A. Amarante; a seguir, deflexionando à direita por um ângulo reto, segue em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, por **3,08m**, até atingir o ponto 68, fazendo divisa ao sul com o lote 20 e ao norte com área de posse de Sérgio André A. Amarante; daí, deflexionando à esquerda por  $100^{\circ}55'34''$ , segue por **4,38m** em direção e sentido de nor-noroeste para o sul-sudeste, até encontrar o ponto 69, confrontando a leste com o lote 20 e a oeste com área de posse de Vitória Vieira de Souza; neste ponto, deflexionando à direita por  $07^{\circ}25'44''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **1,96m**, até atingir o ponto 70, divisando a leste com o lote 19 e a oeste com área de posse de Vitória Vieira de Souza; daí, deflexionando à direita por  $77^{\circ}48'42''$ , segue em direção e sentido de leste para oeste, por **2,60m**, até encontrar o ponto 71, fazendo divisa ao sul com o lote 19 e ao norte com área

de posse de Vitória Vieira de Souza; a seguir, deflexionando à esquerda por um ângulo reto, segue em direção e sentido de nor-nordeste para o sul-sudoeste, por **6,68m**, encontrando o ponto 72, em divisa a leste com o lote 19 e a oeste com área de posse de Daltro Mantovani e Berenice Pereira dos Santos; daí, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **7,04m**, chega-se ao ponto 73, confrontando a leste com o lote 17 e a oeste com área de posse de Édson Machado e Maria José Machado; a seguir, seguindo na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **6,17m**, chega-se ao ponto 74, confrontando a leste com o lote 17 e a oeste com área de posse de Rejane M. M. de Souza e Valmir de Souza; deste ponto, deflexionando à esquerda por  $96^{\circ}41'48''$ , segue em direção e sentido de oeste para leste, por **0,20m**, em divisa ao norte com o lote 17 e ao sul com área de posse de Odete de Souza, atingindo o ponto 75; a seguir, deflexionando à esquerda por  $01^{\circ}05'01''$ , segue em direção e sentido de oeste para leste, por **3,06m**, até encontrar o ponto 76, divisando ao norte com o lote 17 e ao sul com área de posse de Odete de Souza; daí, deflexionando à direita por  $101^{\circ}43'19''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **5,89m**, até atingir o ponto 77, em divisa a leste com o lote 15 e a oeste com área de posse de Odete de Souza; a seguir, deflexionando à esquerda por  $4^{\circ}55'37''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **0,71m**, atingindo o ponto 78, em divisa a leste com o lote 14 e a oeste com área de posse de Odete de Souza; daí, deflexionando à esquerda por  $87^{\circ}47'50''$ , segue em direção e sentido de oeste-noroeste para leste-sudeste, por **0,48m**, até encontrar o ponto 79, fazendo divisa ao norte com o lote 14 e ao sul com área de posse de Odete de Souza; deste ponto, deflexionando à direita por  $90^{\circ}41'40''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **0,20m**, até chegar no ponto 80, em confrontação a leste com o lote 14 e a oeste com área de posse de Odete de Souza; a seguir, formando um ângulo interno de  $179^{\circ}19'09''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **6,03m**, atingindo o ponto 81, em confrontação a leste com o lote 14 e a oeste com área de posse de Tereza lara de Souza e Manoel Luís da Silva; deste ponto, deflexionando à esquerda por  $1^{\circ}44'34''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **0,87m**, até encontrar o ponto 82, divisando a leste com o lote 13 e a oeste com área de posse de Tereza lara de Souza e Manoel Luís da Silva; a seguir, deflexionando à direita por  $88^{\circ}56'55''$ , segue por **1,61m** em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, em divisa ao sul com o lote 13 e ao norte com área de posse de Tereza lara de Souza e Manoel Luís da Silva, atingindo o ponto 83; daí, deflexionando à esquerda por  $87^{\circ}54'06''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **7,32m**, até encontrar o ponto 84, em divisa a leste com o lote 13 e a oeste com área de posse de Cristiane Santos de Souza; a seguir, deflexionando à direita por  $4^{\circ}39'20''$ , segue em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **5,87m**, até encontrar o ponto 85, em divisa a leste com o lote 11 e a oeste com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra; daí, deflexionando à direita por  $44^{\circ}51'56''$ , segue em direção e sentido de nordeste para sudoeste, por **1,50m**, encontrando o ponto 86, em divisa a leste com o lote 11 e a oeste com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra; deste ponto, segue pelo alinhamento norte da Rua 1 da Vila Operária, em direção e sentido de sudeste para noroeste, defletindo à direita em relação ao último segmento descrito, por um ângulo de  $51^{\circ}10'50''$ , e uma extensão de **1,70m**, confrontando ao sul com a

Rua 1 da Vila Operária e ao norte com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra, atingindo o ponto 87; a seguir, defletindo à esquerda por 09°05'02", segue em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, por **6,35m**, acompanhando ao sul o alinhamento norte da Rua 1 da Vila Operária e ao norte com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra, encontrando o ponto 88; daí, defletindo à esquerda por 03°50'45", segue em direção e sentido de leste para oeste, por **6,40m**, acompanhando ao sul o alinhamento norte da Rua 1 da Vila Operária e ao norte com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra, até atingir o ponto 89; por fim, defletindo à direita por 06°01'05", segue em direção e sentido de leste-sudeste para oeste-noroeste, por **11,68m**, acompanhando ao sul o alinhamento norte da Rua 1 da Vila Operária e ao norte com área de posse de Maria Luiza Santos Dutra, encontrando o ponto 90; deste ponto, seguindo em direção e sentido de nor-nordeste para sul-sudoeste, por **3,00m**, atravessa a Rua 1 da Vila Operária, formando um ângulo interno com o último segmento descrito de 86°32'10" e divisando a noroeste com a Rua Sebastião Barreto, chegando ao ponto 91; a seguir, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior, por **9,49m**, divisa a sudeste com o lote 04 e a noroeste com a Rua Sebastião Barreto, encontrando o ponto 92; daí, seguindo em mesma direção e sentido do trecho anterior por **11,64m**, divisa a sudeste com o lote 03 e a noroeste com a Rua Sebastião Barreto, atingindo o ponto 93; a seguir, continuando na mesma direção e sentido do segmento anterior por **5,85m**, divisa a sudeste com o lote 02 e a noroeste com a Rua Sebastião Barreto, atingindo o ponto 94; por fim, seguindo na mesma direção e sentido do trecho anterior por **15,32m**, divisa a sudeste com o lote 01 e a noroeste com a Rua Sebastião Barreto, atingindo o ponto 01 inicial desta descrição; fechando a divisa oeste da Vila Operária, confrontando a noroeste do ponto 49 ao ponto 90 com terras de propriedade da Nortran, Transportes Coletivos Ltda. e do ponto 90 ao ponto 01 com a Rua Sebastião Barreto, tendo um perímetro de 601,29m de extensão.

A fim de corroborar a presente descrição, os Autores juntam documentos dando conta do alegado, além do que será dito pelas testemunhas arroladas na presente, face à oportuna produção da prova oral.

Os referidos documentos tratam de provas individuais – Anexo XI (fls. 100 à 414) e coletivas, vinculadas ao exercício da posse da área acima especificada, como: aerofotogramétrico- Anexo VIII (fl.93), cadastros das primeiras ligações de energia, realizadas pela CEEE – Anexo IX (fls. 94 à 98), assim como fotos antigas e novas, estas devidamente acompanhadas de negativos – Anexo VIII( fls 59 à 92) e fita de vídeo VHS – 246m (gravação realizada em 10.07.2002).

## II – O DIREITO

A irregularidade fundiária urbana em nosso país encontra-se associada a fatores de ordem econômica e política, cujos reflexos são nitidamente percebidos no campo do direito.

O movimento pela reforma urbana, orientou a construção de novos conceitos, associados a irregularidade fundiária nas cidades, provocando a ruptura paradigmática, ditada pelo modelo de sociedade excludente, em que a terra era tratada como simples mercadoria.

Eva Machado Barbosa (in Casa própria ou direito a um serviço de habitação? Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 19, n.2, 1988, págs. 272-285) salienta a importância de que se conceba a habitação enquanto serviço, desassociado da concepção privada, e, portanto, individualista da propriedade. Assinala em um trecho do trabalho, ora em apreço, que:

*“... o modo de produção capitalista tem a tendência em transformar todos os objetos, seres e processos que lhe estão submetidos em mercadorias; isto é, passíveis de serem vendidos e comprados num mercado.”*

Consolidando esta nova abordagem, vinculada a questão fundiária urbana, a Constituição Federal reafirmou em nosso sistema jurídico o princípio da função social da propriedade (art. 5º, inc. XXIII e art. 182, §2º da Constituição Federal), sob novo enfoque, procurando dar-lhe concreção.

Carlos Araújo Leonetti (in: Função Social da Propriedade: Mito ou Realidade?, Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 03 - JAN-FEV/2000, pág. 72) refere:

*“... o princípio da função social da propriedade, ao invés de se revelar uma mera restrição ao direito de propriedade, compõe o próprio desenho do instituto, de sorte que, a partir de 05 de outubro de 1988, no Brasil,*

*somente é garantida a propriedade particular que cumpra sua função social.”*

O Autor cita ainda, no texto em apreço, o eminente professor José Afonso da Silva, quando este apresenta seu repúdio às manifestações doutrinárias que vêem na função social da propriedade um mero sistema de limitação da propriedade. Este, diz ele, com apoio de Karl Renner, Angel Sustaeta Elitizia e M. S. Gianini diz respeito *“ao exercício do direito, ao proprietário, aquela (a função social da propriedade) à estrutura do direito mesmo, à propriedade.”*

O princípio da função social da propriedade não deve ser interpretado isoladamente, e sim sistematicamente com os demais princípios constitucionais, com os quais se inter-relaciona. Dessa forma, é essencial a sua compreensão seu amparo no princípio fundamental da dignidade humana (art. 1º, inciso III da Constituição Federal), bem como deve ser associado aos objetivos da República, em especial os de erradicação da pobreza e marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III da Constituição Federal).

Corretamente, por isto, veio a ser incorporado pelo legislador, através da emenda constitucional n.º 26, ao rol dos direitos sociais o direito à moradia, que requer o comprometimento de todas as esferas da federação, em especial dos Municípios, dada a maior proximidade do Administrador com as demandas sociais, que só podem ser atendidas conforme as prioridades coletivas.

A inclusão do direito à moradia na Constituição Federal recebe uma análise precisa do Emérito Professor Ingo Wolfgang Sarlet (Revista da Associação dos Procuradores do Município de Porto Alegre, n.º 17, dezembro de 2001), quando afirma, categoricamente, que:

***“... a recente incorporação do direito à moradia no art. 6º da Constituição Federal de 1988, não há mais como negar que a moradia (a despeito de já haver previsão expressa a respeito, como dão conta – entre outros exemplos – o instituto do usucapião especial urbano e rural, previstos nos artigos 183 e 191 da nossa Carta Magna, respectivamente) restou guindada à condição de direito fundamental, compartilhando, de tal sorte, de dupla fundamentalidade material (ligada ao grau de importância do bem assegurado pela ordem jurídica) e formal (representada pela especial força normativa e proteção outorgada pela Constituição escrita) que caracteriza os direitos fundamentais.”***

O direito de propriedade, portanto, não pode mais ser avaliado pela simples ótica econômica, mas sim sob novo paradigma: o valor de uso, substanciado em sua função social, que requer sua valoração com a execução de ações conjuntas entre sociedade e poder público, no atendimento as necessidades humanas e sociais das populações hoje excluídas do direito de morar, e desamparadas quanto à regularização jurídica de suas posses.

O legislador, ao disciplinar o capítulo de política urbana da Constituição Federal - por meio da Lei Federal n.º 10.257/01, Estatuto das Cidades - manteve esta mesma orientação, estabelecendo como diretriz geral, logo no art. 2º, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inc. I).

Além do direito a cidade, foi estabelecida igualmente, como diretriz da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, inc. XIV do Estatuto das Cidades).

Nesse ponto, importa observar que o usucapião constitucional, previsto no art. 183 da Constituição Federal está inserido no capítulo de política urbana, pois mais que simplesmente uma prescrição a mais no sistema jurídico de nosso país, favorecendo a comunidade de baixo poder aquisitivo, o mesmo se insere como instrumento de política fundiária, de forma a possibilitar o ingresso destas áreas na cidade dita formal.

E este foi o reconhecimento que o Estatuto das Cidades veio a estabelecer quanto ao novo instituto, pois ao estabelecer, em seu art. 4º os instrumentos de política urbana, firma, que para os fins da Lei, deve ser utilizado o usucapião especial de imóvel urbano (inc. V, alinea j).

Ainda antes do advento do Estatuto das Cidades, a doutrina de Dalmo de Abreu Dallari (Revista de Informação Legislativa, n.º 115, Brasília, jul./set. 1992) abordou o tema da composesse, aduzindo sobre a possibilidade de o referido instituto ser reconhecido e declarado, em ação de usucapião especial.

Nesse sentido o Autor salienta que o Constituinte fora sensível às situações sociais de exclusão, tendo pleno conhecimento de que o problema abarca situações coletivas. Esta interpretação não restritiva dos dispositivos constitucionais é essencial, pois como afirma o Doutrinador, é absurdo concluir que o art. 183 da Constituição Federal impossibilita o usucapião coletivo por usar a expressão “*aquele que possuir*”, ou mesmo, que o título será concedido ao “*homem ou à mulher*”, afirmando que:

*“... Na realidade, é de bom senso, e o espírito e a finalidade do dispositivo o exigem, que se entenda que a expressão “aquele que possuir” não implica “possuir sozinho”. Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como “aquele que possuir”, assim como o condômino está incluído nos dispositivos legais que fizerem referência àquele que for proprietário.... “ (grifamos).*

O Estatuto das Cidades, em seu art. 10º veio a, expressamente, dirimir qualquer dúvida sobre a possibilidade jurídica da ação de usucapião coletivo, referindo ainda, no §3º do mesmo dispositivo, a possibilidade de ser declarado o domínio sobre fração ideal, calculada na proporção correspondente à área do terreno que cada qual ocupa.

Considerando que a posse dos Autores na área usucapienda é exercida em caráter coletivo, e que sempre teve por finalidade a moradia, há que ser dito que a norma acima citada incide plenamente nos fatos já narrados.

A realidade, entretanto, por vezes é diversa da forma sob a qual se pretende disciplinar o seu conteúdo. Dentro da área usucapienda, existem lotes que tem metragem superior aos 250m<sup>2</sup> previstos na norma constitucional, identificados sob os números **03, 49, 59**.

Os moradores destes lotes, entretanto, superam o prazo previsto para o usucapião extraordinário, pois tem posse mansa, pacífica e ininterrupta e em lapso temporal superior ao exigido, como faz prova inclusive o aerofotogramétrico do Município de Porto Alegre de junho de 1982, anexo a esta inicial, onde estão identificados os lotes destes moradores, e onde se pode visualizar que já se encontravam na área usucapienda as suas residências.

O pedido formulado pelos Autores está, assim, amparado no art. 183 da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 10 e seguintes da Lei Federal n.º 10.257/01 – Estatuto das Cidades – e art. 550 e seguintes do Código Civil Brasileiro, combinados com os dispositivos legais previstos no art. 5º, incisos XXIII e LXXIV da Constituição Federal, bem como na Lei Federal n.º 1.060/50 e Lei Municipal n.º 7.433/94, autorizando o Poder Judiciário a declarar por sentença o domínio da área descrita em favor dos Autores.

### III – AS CERTIDÕES NEGATIVAS DE PROPRIEDADE

As certidões negativas não se tratam de requisitos necessários ao estabelecimento do direito dos usucapientes, não podendo, desta forma, serem tratadas como documentos indispensáveis à ação. Examinando-se a contento o dito usucapião constitucional, verifica-se que sua conformação básica não refoge a das demais prescrições aquisitivas previstas em nosso sistema, tendo esta modalidade, por requisitos: uma posse (*animus domini*), qualificada pela finalidade (moradia), durante certo lapso de tempo (cinco anos).

Embora mal redigido, o artigo constitucional em comento traz três limitações ao seu reconhecimento: a) o limite espacial máximo de duzentos e cinqüenta metros quadrados; b) que os usucapientes não sejam proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; e c) o reconhecimento do direito uma única vez a cada possuidor. Clara pois a *mens legis*, no sentido de criar nova modalidade de prescrição aquisitiva, visando a regularização da propriedade fundiária urbana, com menor lapso temporal, e cujas limitações visam estabelecer sua utilização pelas camadas populares mais desfavorecidas.

Não se deve, dessa forma, confundir o requisito com a limitação ao reconhecimento do direito. A prescrição se perfaz com a situação fática qualificada (posse *animus domini* com finalidade de moradia) pelo prazo estipulado. A limitação é, na verdade, óbice ao reconhecimento do domínio, que pode surgir como fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito daquele, e que deve ser argüida pelos réus.

Impedem que venha a ser reconhecido o direito: a) o fato dos limites espaciais serem maiores que o previsto; b) o fato dos autores já serem proprietários

de imóvel urbano ou rural; c) o fato de já ter sido reconhecido o mesmo direito aos autores. E tão claro é que as limitações dos itens b e c deverão ser argüidas pelo réu é a sua impossibilidade de prova, por firmarem-se como provas absolutamente negativas.

Giuseppe Chiovenda em Instituições de Direito Processual Civil – 2º vol. – Ed. Saraiva – 2ª edição – 1965 – pág. 379, já afirmava que:

***“Freqüentemente, no caso concreto, sente-se a oportunidade de atribuir o ônus da prova a uma das partes, enquanto seria difícil formular uma razão geral para fazê-lo. Não é possível dizer a priori que a repartição da prova seja rigorosamente lógica e justa. Pode-se afirmar que, a rigor, seria justo que o autor provasse tanto a existência de fatos constitutivos do direito, quanto a não existência dos fatos impeditivos ou extintivos. Mas essa prova seria, no mais das vezes, difícil para os fatos impeditivos, impossível para os extintivos. Pretender tanto do autor equivaleria, quase sempre, a recusar-lhe, logo, a tutela jurisdicional.”***

Mais adiante, na mesma obra (pág. 382) o jurista resume com maestria:

***“Em síntese, pode-se enunciar: o autor deve provar os constitutivos, isto é, os fatos que normalmente produzem determinados efeitos jurídicos; o réu deve provar os fatos impeditivos, isto é, daqueles fatos que normalmente concorrem com fatos constitutivos, falta que impede a estes a produzir o efeito que lhes é natural.”***

De fato, é inviável, pelo nosso sistema jurídico possam os autores comprovar não serem proprietários de imóvel no País. De igual forma, impossível provar já não terem sido reconhecidos aos autores direito anterior ao da demanda em curso. É certo que muitos eminentes julgadores, ante a perplexidade com que se deparam ante a má redação dos dispositivos, estabelecem critérios relativos, inexistentes nas disposições legais, para, dentro de uma posição de razoabilidade, tentar integrar ao sistema as referidas normas.

Embora respeitáveis tais posicionamentos, não estão concordes com a melhor alternativa de integração. Como óbice ao reconhecimento do domínio, devem as limitações serem argüidas pelos réus, eis que estabelecido no regramento sobre

o ônus da prova que incumbem a estes a prova dos fatos impeditivos, modificativos e extintivos do direito do autor (art. 333, inciso II do Código de Processo Civil).

E assim tem decidido nossas Cortes, conforme demonstra a decisão proferida no julgamento unânime do agravo de instrumento n.º 70002404697 da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de nosso Estado, em que o Relator, Desembargador André Luiz Planella Villarinho adotou o parecer do insigne Procurador de Justiça, Dr. Eduardo Wetzel Barbosa:

**“No presente caso, tratando-se de prova negativa de propriedade na hipótese de usucapião constitucional urbano, entende-se que o ônus deste elemento probatório não é do autor, uma vez que como acima exposto, trata-se de prova negativa e de difícil obtenção, face o sistema registral de nosso país.**

*Sobre este aspecto, transcreve-se trecho da obra de José Carlos de Moraes Salles (Usucapião de Bens Imóveis e Móveis, 5ª edição, pág. 231):*

**‘Questão tormentosa é a de saber a quem incumbe o ônus da prova, quanto ao requisito de não ser o usucapiente proprietário de outro imóvel urbano ou rural.**

*Em princípio, seria possível afirmar-se que se trataria de fato constitutivo do direito do prescribente, autor da ação de usucapião, de modo que incumbiria a ele o ônus dessa prova, por força do disposto no inc. I do art. 330 do CPC.*

*Todavia, exigir do usucapiente tal prova, em país com condições continentais, como o Brasil, equivaleria a tornar inútil o seu alegado direito, porquanto lhe seria praticamente impossível a apresentação de certidões negativas de propriedade, expedidas por todos os cartórios de registros de imóveis do território nacional.*

*Verifica-se, pois, que se trata de prova negativa, de produção praticamente impossível.*

*Parece-nos, por isso, que bastará ao autor alegar a sua condição de não proprietário de outro imóvel urbano ou rural, competindo ao réu, comprovar, se for o caso, a inverdade da afirmativa do prescribente, por incumbir-lhe o ônus da prova quanto à existência de fato impeditivo do direito do autor (art. 333, inc. II do CPC) (grifo no original)*

*Nesse sentido é a opinião de Néelson Luiz Pinto, ao examinar requisito idêntico ao constante do art. 183 da Constituição, previsto na Lei 6.969/81, que versa sobre o usucapião especial rural. O ponto de vista de Tupinambá Miguel Castro do Nascimento é do mesmo diapasão, acrescentando que a solução encontrada se harmoniza com as normas do Código de Processo Civil e não permite que se tenha a ação de usucapião como inexecutável. Idêntico é o entendimento de Benedito Silvério Ribeiro (Tratado de usucapião, 2ª ed., 1988, p. 883).”*

Ou ainda na apelação cível n.º 196057897, da 8ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada deste Estado, da qual tem-se a ementa abaixo transcrita:

*“USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO.*

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

Admitindo-se a tese inversa a apresentada acima, a verifica-se que o Tribunal de Justiça de nosso Estado dispôs no parágrafo único do art. 7º do Provimento n.º 39/95, da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Anexo IV, (fls. 43 à 45), que, em sendo o autor beneficiário da assistência judiciária, as certidões necessárias a instrução do processo poderão ser requisitadas pelo juiz gratuitamente.

Neste sentido o acórdão da 20ª Câmara Cível, ao julgar o Agravo de Instrumento n.º 70001620961, tendo por Relator o Dr. Desembargador Luís Augusto Coelho Braga, em que ficou assente:

*“2. Estando a parte litigando sob o pálio da assistência judiciária, deve ser observado o parágrafo único do art. 7º do provimento 39/95-CGJ que reza: “As certidões necessárias a instrução do processo de usucapião, sendo o autor beneficiário de assistência judiciária, deverão ser requisitados pelo juiz gratuitamente.” Ademais, sendo a parte pobre e tendo dificuldades em fazer prova tão banal, deverá inverter-se o ônus da prova para que o réu prove não ter o autor outro imóvel.”*

**A efetivação da prova, pelos autores, aos Seis Ofícios Imobiliários**

**comprometerá a subsistência dos mesmos, que mal possuem recursos para a sua manutenção e de suas famílias.**

Tal questão nos parece foi superada pelo legislador constitucional, que atento a questão material, tantas vezes imprescindível para a posterior formalização da pretensão em juízo, dispôs no art. 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal que o Estado prestará assistência Jurídica integral e gratuita, ampliando assim a esfera de

ação, que se prendia ao termo Judiciária, para desta forma, abranger em sua área de incidência situações como a presente.

Corroborando nosso ponto de vista, nossos legisladores ao regulamentar o art. 183 da Constituição Federal, com a edição da Lei Federal n.º 10.257/01 estenderam o benefício da gratuidade da justiça aqueles ofícios, pois conforme o disposto no §2º do art. 12 do referido diploma legal, a gratuidade se estende aos Cartórios de Registros Imobiliários.

#### **IV – A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

A área usucapienda encontra-se inserida no todo maior, inscrito na 6ª Zona do RI, matrícula sob o nº 9.330 – Anexo V (fls. 48 à 48) - em cuja margem verifica-se registrado mandado de penhora de 1/3 da gleba, extraído dos autos da execução fiscal promovida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo, portanto, competência da Justiça Federal processar e julgar a presente ação, com a respectiva citação do referido Instituto, na qualidade de titular de direito de penhora.

#### **V – O PEDIDO.**

Face ao exposto, REQUEREM:

a) O processamento e o julgamento da presente ação de acordo com o rito ordinário face à incidência do art. 550 do Código Civil Brasileiro, tendo em vista que os lotes **03, 49 e 59** possuem metragem superior a 250m<sup>2</sup> e a posse é vintenária;

b) A procedência da presente ação com a declaração do domínio sobre a área descrita na inicial, na forma de frações ideais diferenciadas e identificadas

conforme estabelece o art. 10, §3º do Estatuto da Cidade - Anexo XII (fls 415 à 422), assim como a declaração de domínio àqueles compossuidores que preenchem as condições previstas pelo art. 550 do Código Civil Brasileiro

c) A citação da empresa NORTRAN Transportes Coletivos Ltda, na pessoa de seu representante legal, como proprietária do imóvel, com sede na Av. Manoel Elias, 557, nesta Capital;

d) A citação da NORTRAN Transportes Coletivos Ltda, na pessoa de seu representante legal, como confrontante da gleba, com sede na Av. Manoel Elias, 557, nesta Capital;

e) A citação do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS - como terceiro interessado, na pessoa do Procurador-Geral, com sede na Rua Jerônimo Coelho, 127, Centro, n/C ;

f) A citação por edital dos réus em lugar incerto e dos eventuais terceiros interessados;

g) A citação do morador residente no Lote nº4 da Vila Operária, afim de que manifeste interesse no feito;

h) A citação dos confrontantes, nos endereços indicados a seguir:

**Maria Luiza Santos Dutra**, Rua Sebastião Barreto, 266, Passo das Pedras I, nesta capital

**Cristiane Santos de Souza**, Rua Sebastião Barreto, 256, Passo das Pedras I, nesta capital

**Teresa Iara de Souza e Manoel Luis da Silva**, Rua Sebastião Barreto, 246, Passo das Pedras I, nesta capital

**Odete de Souza**, Rua Sebastião Barreto, 236, Passo das Pedras I, nesta capital

**Rejane M. M. Souza**, Rua Sebastião Barreto, 236, Passo das Pedras I, nesta capital

**Valmir de Souza**, Rua Sebastião Barreto, 228, Passo das Pedras I, nesta capital

**Edson Machado**, Rua Sebastião Barreto, 228, Passo das Pedras I, nesta capital

**Maria José Machado**, Rua Sebastião Barreto, 194, Passo das Pedras I, nesta capital

**Daltro Mantovani e Berenice Pereira dos Santos**, Rua Sebastião Barreto, 188, Passo das Pedras I, nesta capital

**Vitória Vieira de Souza**, Rua Sebastião Barreto, 180, Passo das Pedras I, nesta capital

**Andrea Amarante e**, Rua Sebastião Barreto, 174, Passo das Pedras I, nesta capital

**Paulo César S. Machado e Rose Machado**, Rua Sebastião Barreto, 168, Passo das Pedras I, nesta capital

**Olavo Odário Rodrigues Filho e Santa Ivone Rodrigues**, Rua Sebastião Barreto, 160, Passo das Pedras I, nesta capital

**Vantuir da Silva Barbosa e Raquel Marques de Oliveira**, Rua Sebastião Barreto, 146, Passo das Pedras I, nesta capital

**Joel Martins e Regina Martins**, Rua Sebastião Barreto, 140, Passo das Pedras I, nesta capital

- i) A intimação do digno representante do Ministério Público;
- j) A intimação por carta registrada, dos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município, a fim de que manifestem seu interesse;
- l) A concessão do benefício da assistência jurídica gratuita, com base nas Leis Federais nº 1060/50 e nº 7344/94, por serem pessoas pobres nos termos da lei, para a qual juntam as devidas declarações;
- m) A condenação das partes contestantes ao pagamento das custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios;
- n) A produção de toda prova em direito admitida, em especial, o depoimento pessoal dos contestantes, prova testemunhal, documental, pericial e inspeção judicial, protestando pela juntada do rol de testemunhas no prazo legal;
- o) A concessão do prazo em dobro para a prática dos atos processuais, na forma do art. 5º da Lei Federal 1.060/50;

Dá-se o valor da causa de R\$ 455.000,00

Ante o exposto,

Pedem deferimento.

Porto Alegre, 13 de setembro de 2002.

**Rogério Favreto**  
**Procurador-Geral do Município**  
**OAB/RS 26.867**

**Jacqueline Severo da Silva**  
**OAB/RS 37.942**

**Andréa Maria da Silva Corrêa**  
**OAB/RS 43.670**

**Carlos Roberto da Costa Aquines**  
**OAB/RS 25.410**

**Edgar Garczynsky Filho**  
**OAB/RS 37.397**

**Paulo de Tarso Vernet Not**  
**OAB/RS 27.094**

**Anexo nº 3****Petição inicial da ação plúrima de usucapião especial urbana**

**EXMO SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CIVIL  
COMARCA DE PORTO ALEGRE -RS.**

---

**Equipe de Assistência Jurídica Municipal**

**MARIA CECÍLIA LOMBARDI**, brasileira, solteira, aposentada, RG. 8020861277, CPF 409714730172, residente e domiciliada no Beco 20, 600, lote 289, **MÁRIO AIRES**, brasileiro, casado, vigilante, RG. 9017204547, CPF 335771880/49 e **JOVELINA DOS SANTOS AIRES**, brasileira, casada, aposentada, RG 1025709501, CPF 563694920/00, residentes e domiciliados no Beco 20, 726, lote 290, **MÁRIO ROGÉRIO MEDINA AIRES**, brasileiro, solteiro, pintor, RG 4036381351, CPF 456245850/04 e **ISABEL CRISTINA GONÇALVES**, brasileira, solteira, do lar, RG 5085867272, lote 291, **LÚCIA CATARINA ALVES GROSS**, brasileira, casada, vendedora, RG 1035130754, CPF 250440360/72 e **ODILON DA SILVA GROSS**, brasileiro, casado, comerciante, RG 1004862791, CPF 1004862791, lote 296 todos, localizados na **VILA ORFANOTRÓFIO II, nesta capital**, vêm a V. Exa., por meio da **EQUIPE DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA MUNICIPAL DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, instituída pela Lei Municipal nº 7.433/94 e alteração posterior, c/c o art. 16, § único da Lei Federal nº 1.060/50, promover a presente

**AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO em Litisconsórcio Ativo**, nos termos do art. 183 da CF/1988, c/c art. 9º e art.12, inciso I da Lei 10.257/2001, com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos:

## I - OS FATOS

A área onde se inserem os lotes usucapiendos integra o Programa de Regularização Fundiária em execução pelo Município, o qual visa à regularização da posse da terra e à implementação de infra-estrutura necessária nas áreas que o compõe.

A ocupação dos imóveis usucapiendos se deu há muito, o que será corroborado, pela prova oral a ser produzida em audiência de instrução.

**Insta salientar que os lotes foram ocupados sem que, em nenhum momento, houvesse reivindicação da área por parte de quem consta registrado, a seu favor, o imóvel.**

Os fatos expostos fazem parte do contexto das cidades. Segundo informações, em Porto Alegre, de acordo com o Mapa da Irregularidade Fundiária - publicação editada pelo Município de Porto Alegre, Julho de 1999 - existem 280.000 famílias vivendo em áreas públicas e privadas irregularmente, sendo excluídos do cômputo os loteamentos irregulares e os clandestinos.

Há de ser ressaltado que os Autores, moradores da Vila Orfanotrófio II, não são proprietários de outro imóvel urbano ou rural, residindo com "*animus domini*" nos terrenos identificados em planta geral, perfazendo, individualmente, área total menor que duzentos e cinquenta metros quadrados ( 250m<sup>2</sup>), exercendo a posse do bem referido há mais de (5) anos, sem oposição, utilizando o imóvel para sua moradia, de forma pacífica e ininterrupta. Preenchem, pois, os requisitos legais para o pleito da declaração de domínio do imóvel usucapiendo, de forma individualizada.

Os lotes usucapiendos encontram-se inseridos nos imóveis inscritos junto a 2ª. Zona do registro Imobiliário as fls. 289, do Livro 3B, sob o nº 5.968 e na 3ª. Zona do registro Imobiliário sob nº 27.313.

II - Por tramitarem várias ações de usucapião sob responsabilidade dessa Equipe de Assistência, figurando no pólo passivo os mesmos proprietários sob o nº 27.313 restaram esclarecidas as seguintes questões:

a) Que a Sra. Alzira Henriques Zimmermann ao separar-se do Sr. Ommar Zimmermann passou a assinar o nome de Alzira Ferreira Henriques.

b) Que a Sra. Alzira Henriques Zimmermann faleceu no ano de 1992, conforme informação obtida no processo judicial nº 00104892733, que tramita na 7ª Vara Cível desse Foro Central ( doc. anexo ).

c) Por ocasião do falecimento Yedda Therezinha Zimmermann, não deixou descendentes, motivo pelo qual a transferência da propriedade da área usucapienda fora perfectibilizada à sua ascendente Alzira Henriques Zimmermann.

d) A Sra. Alzira Henriques Zimmermann, deixou como único herdeiro seu filho CARLOS AFFONSO ZIMMERMANN, casado com IOLANDA DE MINGO ZIMMERMANN.

e) os endereços de CARLOS AFFONSO ZIMMERMANN e IOLANDA DE MINGO ZIMMERMANN restaram esclarecidos:

**Sr. Carlos Affonso Zimmermann**, com endereço na Rua Duarte Leite, 167, Bairro Granja Julieta, São Paulo/SP - CEP 04720 - 070;

**Sra. Iolanda de Mingo Zimmermann**, tem como procuradores, seus filhos que podem agir em conjunto ou separadamente, RENATO DE MINGO ZIMMERMANN, ROBERTO DE MINGO ZIMMERMANN e REGINA DE MINGO ZIMMERMANN, todos com endereço comercial na Rua Helena nº 275 – 11º andar – Vila Olímpia – CEP: 04552-050.

Os autores, conforme relatado, possuem os terrenos a seguir descritos:

Moradora: **MARIA CECÍLIA LOMBARDI**

**VILA ORFANOTRÓFIO II  
LOTE 289**

**Descrição do Imóvel:** *Situado no local denominado Vila Orfanotrófio II, na esquina dos Beco 20 e Beco 20B, lado norte, no quarteirão formado pela rua Dona Cristina, Beco 18, Beco 20C, Beco 20 e Beco 20B, um terreno designado lote 289, com área de 143,24m<sup>2</sup>, ocupado por Maria Cecilia Lombardi, com as seguintes medidas e confrontações: partindo do ponto 1, de coordenadas (178.116.8,1.670.236.3), segue rumo a sudeste, pelo alinhamento com o Beco 20B, numa distância de 7,72m, daí forma um ângulo interno de 73°27', e segue rumo a nordeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 12,68m, daí forma um ângulo interno de 185°20', e segue rumo a nordeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 11,94m, daí forma um ângulo interno de 99°47', e segue rumo a noroeste pela divisa com o lote 290, ocupado por Mário Aires, numa distância de 2,33m, daí forma um ângulo interno de 108°50', e segue rumo a oeste pela divisa com o lote 290, ocupado por Mário Aires, numa distância de 12,18m, daí forma um ângulo interno de 143°39', e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 290, ocupado por Mário Aires, numa distância de 12,88m, até atingir o ponto 1, fechando o perímetro com ângulo interno de 108°56'.*

Moradora: **MÁRIO AIRES**

**VILA ORFANOTRÓFIO II  
LOTE 290**

**Descrição do Imóvel:** Situado no local denominado Vila Orfanotrófio II, no Beco 20, lado sudoeste, no quarteirão formado pelas ruas Dona Cristina, Beco 1B, Beco 20, Beco 20B e Beco 20C, um terreno designado lote 290, com área de 260,82m<sup>2</sup>, ocupado por Mário Aires, com as seguintes medidas e confrontações: partindo do

ponto 1, de coordenadas (178.138.5,1.670.246.4), segue rumo a nordeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 4,14m, daí forma um ângulo interno de  $154^{\circ}18'$ , e segue rumo a nordeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 1,21m, daí forma um ângulo interno de  $142^{\circ}33'$ , e segue rumo a noroeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 1,20m, daí forma um ângulo interno de  $173^{\circ}25'$ , e segue rumo a noroeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 8,68m, daí forma um ângulo interno de  $83^{\circ}56'$ , e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 291, ocupado por Mário Rogério Medina Aires, numa distância de 11,13m, daí forma um ângulo interno de  $195^{\circ}27'$ , e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 291, ocupado por Mário Rogério Medina Aires, numa distância de 8,60m, daí forma um ângulo interno de  $102^{\circ}55'$ , e segue rumo ao sul pela divisa com o lote 288, ocupado por João Carlos Pereira, numa distância de 2,79m, daí forma um ângulo interno de  $238^{\circ}31'$ , e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 288, ocupado por João Carlos Pereira, numa distância de 10,28m, daí forma um ângulo interno de  $90^{\circ}10'$ , e segue rumo a sudeste pelo alinhamento com o Beco 20B, numa distância de 11m, daí forma um ângulo interno de  $71^{\circ}4'$ , e segue rumo a nordeste pela divisa com o lote 289, ocupado por Maria Cecília Lombardi, numa distância de 12,88m, daí forma um ângulo interno de  $216^{\circ}21'$ , e segue rumo a nordeste pela divisa com o lote 289, ocupado por Maria Cecília Lombardi, numa distância de 12,18m, daí forma um ângulo interno de  $251^{\circ}10'$ , e segue rumo a sudeste pela divisa com o lote 289, ocupado por Maria Cecília Lombardi, numa distância de 2,33m, até atingir o ponto 1, fechando o perímetro com ângulo interno de  $80^{\circ}13'$ .

**Moradores: MÁRIO ROGÉRIO MEDINA AIRES**

**VILA ORFANOTRÓFIO II  
LOTE 291**

**Descrição do Imóvel:** *Situado no local denominado Vila Orfanotrófio II, no Beco 20, lado oeste, no quarteirão formado pela rua Dona Cristina, Beco 18, Beco 20C, Beco 20 e Beco 20B, um terreno designado lote 291, com área de 147,92m<sup>2</sup>, ocupado por Mário Rogério Medina Aires, com as seguintes medidas e confrontações: partindo do ponto 1, de coordenadas (178.138.9,1.670.260.2), segue rumo a noroeste pelo alinhamento com o Beco 20, numa distância de 9,19m, daí forma um ângulo interno de  $83^{\circ}21'$ , e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 292, ocupado por Rosinara Campos, numa distância de 9,37m, daí forma um ângulo interno de  $173^{\circ}20'$ , e segue rumo a sudoeste pela divisa com o lote 293, ocupado por Roselaine Alves Ribeiro, numa distância de 11,59m, daí forma um ângulo interno de  $92^{\circ}10'$ , e segue rumo a sudeste pela divisa com o lote 288, ocupado por João Carlos Pereira, numa distância de 5,31m, daí forma um ângulo interno de  $110^{\circ}32'$ , e segue rumo a leste pela divisa com o lote 290, ocupado por Mário Aires, numa distância de 8,60m, daí forma um ângulo interno de  $164^{\circ}33'$ , e segue rumo a nordeste pela divisa com o lote 290, ocupado por Mário Aires, numa distância de 11,13m, até atingir o ponto 1, fechando o perímetro com ângulo interno de  $96^{\circ}4'$ .*

**Morador: LÚCIA CATARINA ALVES GROSS**

**VILA ORFANOTRÓFIO II  
LOTE 296**

**Descrição do Imóvel:** *Situado no local denominado Vila Orfanotrófio II, na esquina dos Becos 9B e Beco 20C, lado sul, no quarteirão formado pela rua Dona Cristina, Beco 18, Beco 20C, Beco20 e Beco 20B, um terreno designado lote 296, com área de 236,46m<sup>2</sup>, ocupado por Lua Gross, com as seguintes medidas e confrontações: partindo do ponto 1, de coordenadas (178.114.2, 1.670.277.1), segue rumo a noroeste pelo alinhamento com o Beco 20C, numa distância de 10,27m, daí forma um ângulo interno de 158° 51', e segue rumo a noroeste pelo alinhamento com o Beco 20C, numa distância de 1,43m, daí forma um ângulo interno de 137° 56', e segue rumo a sudoeste pelo alinhamento com o Beco 20C, numa distância de 1,44m daí forma um ângulo interno de 158° 36', e segue rumo a sudoeste pelo alinhamento com o Beco 9B, numa distância de 13,21m, daí forma um ângulo de 102° 37', e segue a sudeste pela divisa com o lote 295, ocupado por Marcílio dos Santos Valério, numa distância de 10,96m, daí forma um ângulo interno de 115°44', e segue rumo a leste, pela divisa com o lote 288 ocupado por João Carlos Pereira, numa distância de 13,90m, daí forma um ângulo interno de 97°56', e segue rumo a norte pela divisa com o lote 293, ocupado por Roselaine Alves Ribeiro, numa distância de 10,57m, até atingir o ponto 1, fechando o perímetro com ângulo interno de 128° 20'.*

A fim de corroborar o alegado, os Autores juntam documentos, além do que será dito pelas testemunhas arroladas na presente, face à oportuna produção da prova oral.

Os referidos documentos tratam de provas individuais, vinculadas ao exercício da posse dos terrenos acima identificados.

## **II – O DIREITO**

A irregularidade fundiária urbana em nosso país encontra-se associada a fatores de ordem econômica e política, cujos reflexos são nitidamente percebidos no campo do direito.

O movimento pela reforma urbana, orientou a construção de novos conceitos, associados à irregularidade fundiária nas cidades, provocando a ruptura paradigmática, ditada pelo modelo de sociedade excludente, em que a terra era tratada como simples mercadoria.

Eva Machado Barbosa (in Casa própria ou direito a um serviço de habitação? Ensaaios FEE, Porto Alegre, v. 19, n.2, 1988, págs. 272-285) salienta a importância de que se conceba a habitação enquanto serviço, desassociado da concepção privada, e, portanto, individualista da propriedade. Assinala em um trecho do trabalho, ora em apreço, que:

*“... o modo de produção capitalista tem a tendência em transformar todos os objetos, seres e processos que lhe estão submetidos em mercadorias; isto é, passíveis de serem vendidos e comprados num mercado.”*

Consolidando esta nova abordagem, vinculada a questão fundiária urbana, a Constituição Federal reafirmou em nosso sistema jurídico o princípio da função social da propriedade (art. 5º, inc. XXIII e art. 182, §2º da Constituição Federal), sob novo enfoque, procurando dar-lhe concreção.

Carlos Araújo Leonetti (in: Função Social da Propriedade: Mito ou Realidade?, Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 03 - JAN-FEV/2000, pág. 72) refere:

*“... o princípio da função social da propriedade, ao invés de se revelar uma mera restrição ao direito de propriedade, compõe o próprio desenho do instituto, de sorte que, a partir de 05 de outubro de 1988, no Brasil, somente é garantida a propriedade particular que cumpra sua função social.”*

O Autor cita ainda, no texto em apreço, o eminente professor José Afonso da Silva, quando este apresenta seu repúdio às manifestações doutrinárias que vêm na função social da propriedade um mero sistema de limitação da propriedade. Este, diz ele, com apoio de Karl Renner, Angel Sustaeta Elitzia e M. S. Gianini diz respeito *“ao exercício do direito, ao proprietário, aquela (a função social da propriedade) à estrutura do direito mesmo, à propriedade.”*

O princípio da função social da propriedade não deve ser interpretado isoladamente, e sim sistematicamente com os demais princípios constitucionais, com os quais se inter-relaciona. Dessa forma, é essencial a sua compreensão seu amparo no princípio fundamental da dignidade humana (art. 1º, inciso III da Constituição Federal), bem como deve ser associado aos objetivos da República, em especial os de erradicação da pobreza e marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III da Constituição Federal).

Corretamente, por isto, veio a ser incorporado pelo legislador, através da emenda constitucional n.º 26, ao rol dos direitos sociais o direito à moradia, que requer o comprometimento de todas as esferas da federação, em especial dos Municípios, dada a maior proximidade do Administrador com as demandas sociais, que só podem ser atendidas conforme as prioridades coletivas.

A inclusão do direito à moradia na Constituição Federal recebe uma análise precisa do Emérito Professor Ingo Wolfgang Sarlet (Revista da Associação dos Procuradores do Município de Porto Alegre, n.º 17, dezembro de 2001), quando afirma, categoricamente, que:

***“... a recente incorporação do direito à moradia no art. 6º da Constituição Federal de 1988, não há mais como negar que a moradia (a despeito de já haver previsão expressa a respeito, como dão conta – entre outros exemplos – o instituto do usucapião especial urbano e rural, previstos nos artigos 183 e 191 da nossa Carta Magna, respectivamente) restou guindada à condição de direito fundamental, compartilhando, de tal sorte, de dupla fundamentalidade material (ligada ao grau de importância do bem assegurado pela ordem jurídica) e formal (representada pela especial força normativa e proteção outorgada pela Constituição escrita) que caracteriza os direitos fundamentais.”***

O direito de propriedade, portanto, não pode mais ser avaliado pela simples ótica econômica, mas sim sob novo paradigma: o valor de uso, substanciado em sua função social, que requer sua valoração com a execução de ações conjuntas entre sociedade e poder público, no atendimento às necessidades humanas e sociais

das populações hoje excluídas do direito de morar, e desamparadas quanto à regularização jurídica de suas posses.

O legislador, ao disciplinar o capítulo de política urbana da Constituição Federal - por meio da Lei Federal n.º 10.257/01, Estatuto das Cidades - manteve esta mesma orientação, estabelecendo como diretriz geral, logo no art. 2º, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inc. I).

Além do direito a cidade, foi estabelecida igualmente, como diretriz da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, inc. XIV do Estatuto das Cidades).

Nesse ponto, importa observar que o usucapião constitucional, previsto no art. 183 da Constituição Federal está inserido no capítulo de política urbana, pois mais que simplesmente uma prescrição a mais no sistema jurídico de nosso país, favorecendo a comunidade de baixo poder aquisitivo, o mesmo se insere como instrumento de política fundiária, de forma a possibilitar o ingresso destas áreas na cidade dita formal.

E este foi o reconhecimento que o Estatuto das Cidades veio a estabelecer quanto ao novo instituto, pois ao estabelecer, em seu art. 4º os instrumentos de política urbana, firma, que para os fins da Lei, deve ser utilizado o usucapião especial de imóvel urbano (inc. V, alínea j).

O pedido formulado pelos Autores está, assim, amparado no art. 183 da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 9º e seguintes da Lei Federal n.º 10.257/01 – Estatuto das Cidades – combinados com os dispositivos legais previstos no art. 5º, incisos XXIII e LXXIV da Constituição Federal, bem como na Lei Federal n.º 1.060/50 e Lei Municipal n.º 7.433/94, autorizando o Poder Judiciário a declarar por sentença o domínio da área descrita em favor dos Autores.

### III – AS CERTIDÕES NEGATIVAS DE PROPRIEDADE

As certidões negativas não se tratam de requisitos necessários ao estabelecimento do direito dos usucapietes, não podendo, desta forma, serem tratadas como documentos indispensáveis à ação. Examinando-se a contento o dito usucapião constitucional, verifica-se que sua conformação básica não refoge a das demais prescrições aquisitivas previstas em nosso sistema, tendo esta modalidade, por requisitos: uma posse (*animus domini*), qualificada pela finalidade (moradia), durante certo lapso de tempo (cinco anos).

Embora mal redigido, o artigo constitucional em comento traz três limitações ao seu reconhecimento: a) o limite espacial máximo de duzentos e cinquenta metros quadrados; b) que os usucapietes não sejam proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; e c) o reconhecimento do direito uma única vez a cada possuidor. Clara pois a *mens legis*, no sentido de criar nova modalidade de prescrição aquisitiva, visando a regularização da propriedade fundiária urbana, com menor lapso temporal, e cujas limitações visam estabelecer sua utilização pelas camadas populares mais desfavorecidas.

Não se deve, dessa forma, confundir o requisito com a limitação ao reconhecimento do direito. A prescrição se perfaz com a situação fática qualificada

(posse *animus domini* com finalidade de moradia) pelo prazo estipulado. A limitação é, na verdade, óbice ao reconhecimento do domínio, que pode surgir como fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito daquele, e que deve ser argüida pelos réus.

Impedem que venha a ser reconhecido o direito: a) o fato dos limites espaciais serem maiores que o previsto; b) o fato dos autores já serem proprietários de imóvel urbano ou rural; c) o fato de já ter sido reconhecido o mesmo direito aos autores. E tão claro é que as limitações dos itens b e c deverão ser argüidas pelo réu é a sua impossibilidade de prova, por firmarem-se como provas absolutamente negativas.

Giuseppe Chiovenda em Instituições de Direito Processual Civil – 2º vol. – Ed. Saraiva – 2ª edição – 1965 – pág. 379, já afirmava que:

***“Freqüentemente, no caso concreto, sente-se a oportunidade de atribuir o ônus da prova a uma das partes, enquanto seria difícil formular uma razão geral para fazê-lo. Não é possível dizer a priori que a repartição da prova seja rigorosamente lógica e justa. Pode-se afirmar que, a rigor, seria justo que o autor provasse tanto a existência de fatos constitutivos do direito, quanto a não existência dos fatos impeditivos ou extintivos. Mas essa prova seria, no mais das vezes, difícil para os fatos impeditivos, impossível para os extintivos. Pretender tanto do autor equivaleria, quase sempre, a recusar-lhe, logo, a tutela jurisdicional.”***

Mais adiante, na mesma obra (pág. 382) o jurista resume com maestria:

***“Em síntese, pode-se enunciar: o autor deve provar os constitutivos, isto é, os fatos que normalmente produzem determinados efeitos jurídicos; o réu deve provar os fatos impeditivos, isto é, daqueles fatos que normalmente concorrem com fatos constitutivos, falta que impede a estes a produzir o efeito que lhes é natural.”***

De fato, é inviável, pelo nosso sistema jurídico possam os autores comprovar não serem proprietários de imóvel no País. De igual forma, impossível provar já não terem sido reconhecidos aos autores direito anterior ao da demanda em curso. É certo que muitos eminentes julgadores, ante a perplexidade com que se

deparam ante a má redação dos dispositivos, estabelecem critérios relativos, inexistentes nas disposições legais, para, dentro de uma posição de razoabilidade, tentar integrar ao sistema as referidas normas.

Embora respeitáveis tais posicionamentos, não estão concordes com a melhor alternativa de integração. Como óbice ao reconhecimento do domínio, devem as limitações serem argüidas pelos réus, eis que estabelecido no regramento sobre o ônus da prova que incumbem a estes a prova dos fatos impeditivos, modificativos e extintivos do direito do autor (art. 333, inciso II do Código de Processo Civil).

E assim tem decidido nossas Cortes, conforme demonstra a decisão proferida no julgamento unânime do agravo de instrumento n.º 70002404697 da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de nosso Estado, em que o Relator, Desembargador André Luiz Planella Villarinho adotou o parecer do insigne Procurador de Justiça, Dr. Eduardo Wetzel Barbosa:

***“No presente caso, tratando-se de prova negativa de propriedade na hipótese de usucapião constitucional urbano, entende-se que o ônus deste elemento probatório não é do autor, uma vez que como acima exposto, trata-se de prova negativa e de difícil obtenção, face o sistema registral de nosso país.***

*Sobre este aspecto, transcreve-se trecho da obra de José Carlos de Moraes Salles (Usucapião de Bens Imóveis e Móveis, 5ª edição, pág. 231):*

***‘Questão tormentosa é a de saber a quem incumbe o ônus da prova, quanto ao requisito de não ser o usucapiente proprietário de outro imóvel urbano ou rural.***

*Em princípio, seria possível afirmar-se que se trataria de fato constitutivo do direito do prescribente, autor da ação de usucapião, de modo que incumbiria a ele o ônus dessa prova, por força do disposto no inc. I do art. 330 do CPC.*

*Todavia, exigir do usucapiente tal prova, em país com condições continentais, como o Brasil, equivaleria a tornar inútil o seu alegado direito, porquanto lhe seria praticamente impossível a apresentação de certidões negativas de propriedade, expedidas por todos os cartórios de registros de imóveis do território nacional.*

*Verifica-se, pois, que se trata de prova negativa, de produção praticamente impossível.*

*Parece-nos, por isso, que bastará ao autor alegar a sua condição de não proprietário de outro imóvel urbano ou rural, competindo ao réu, comprovar, se for o caso, a inverdade da afirmativa do prescribente, por*

*incumbir-lhe o ônus da prova quanto à existência de fato impeditivo do direito do autor (art. 333, inc. II do CPC) (grifo no original)*

*Nesse sentido é a opinião de Nélon Luiz Pinto, ao examinar requisito idêntico ao constante do art. 183 da Constituição, previsto na Lei 6.969/81, que versa sobre o usucapião especial rural. O ponto de vista de Tupinambá Miguel Castro do Nascimento é do mesmo diapasão, acrescentando que a solução encontrada se harmoniza com as normas do Código de Processo Civil e não permite que se tenha a ação de usucapião como inexecutável. Idêntico é o entendimento de Benedito Silvério Ribeiro (Tratado de usucapião, 2ª ed., 1988, p. 883)."*

Ou ainda na apelação cível n.º 196057897, da 8ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada deste Estado, da qual tem-se a ementa abaixo transcrita:

***“USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO.***

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

Admitindo-se a tese inversa a apresentada acima, a verifica-se que o Tribunal de Justiça de nosso Estado dispôs no parágrafo único do art. 7º do Provimento n.º 39/95, da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Anexo IV, (fls. 43 à 45), que, em sendo o autor beneficiário da assistência judiciária, as certidões necessárias a instrução do processo poderão ser requisitadas pelo juiz gratuitamente.

Neste sentido o acórdão da 20ª Câmara Cível, ao julgar o Agravo de Instrumento n.º 70001620961, tendo por Relator o Dr. Desembargador Luís Augusto Coelho Braga, em que ficou assente:

*“2. Estando a parte litigando sob o pálio da assistência judiciária, deve ser observado o parágrafo único do art. 7º do provimento 39/95-CGJ que reza: “As certidões necessárias a instrução do processo de usucapião, sendo o autor beneficiário de assistência judiciária, deverão ser requisitadas pelo juiz gratuitamente.” Ademais, sendo a parte pobre e tendo dificuldades em fazer prova tão banal, deverá inverter-se o ônus da prova para que o réu prove não ter o autor outro imóvel.”*

A efetivação da prova, pelos autores, aos Seis Ofícios Imobiliários comprometerá a subsistência dos mesmos, que mal possuem recursos para a sua manutenção e de suas famílias.

Tal questão nos parece foi superada pelo legislador constitucional, que atento a questão material, tantas vezes imprescindível para a posterior formalização da pretensão em juízo, dispôs no art. 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal que o Estado prestará assistência Jurídica integral e gratuita, ampliando assim a esfera de ação, que se prendia ao termo Judiciária, para desta forma, abranger em sua área de incidência situações como a presente.

Corroborando nosso ponto de vista, nossos legisladores ao regulamentar o art. 183 da Constituição Federal, com a edição da Lei Federal n.º 10.257/01 estenderam o benefício da gratuidade da justiça aqueles ofícios, pois conforme o disposto no §2º do art. 12 do referido diploma legal, a gratuidade se estende aos Cartórios de Registros Imobiliários.

## **V – O PEDIDO**

Face ao exposto, REQUEREM os Autores:

**a) a procedência da presente ação com a declaração, por sentença, do domínio sobre os terrenos descritos na inicial.**

b) a citação dos proprietários da área onde se inserem os lotes usucapiendos, acima identificados;

**c) a citação pessoal dos confrontantes e seus cônjuges, se porventura casados, cujos nomes e endereços encontram-se abaixo relacionados:**

Lote 289: Confrontantes:

Mário Aires, residente no Beco 20, 726.

Lote 290: Mário Rogério Medina Aires e Ana Cristina Aires, residentes no Beco 20, 728, Lote 91;

Maria Cecília Lombardi, Beco 20, 600, Lote 289;

Neide Terezinha S. de oliveira, Beco20 , 47, Lote 321;

João Carlos Pereira, Beco 20, 718, Lote 288.

Lote 291: Roselaine Alves Ribeiro, residente na Rua orfanotrófio, Beco 22, 316;

Osiel dos Santos e Márcia Santos Aires, Beco 20, 726;

Jorge Luis Caetano e Suzana M. Santos, residentes na Rua Orfanotrófio, Beco 20, 727;

Cláudia Maria Santos de Oliveira e Eduardo Lucas de Oliveira, residentes na Rua Orfanotrófio, Beco 20, 610

Lote 296: Renato Lombardi, residente no Beco 20, s/n, lote 317;

Marcírio dos Santos Valério e Adriana Valério, residentes no Beco 22, casa 29, lote 285;

Creche Vó Maria, na pessoa de seu representante legal, localizada no Beco 22, 316, Lote 278;

João Carlos Pereira residente no Beco 20, 600, lote 288.

d) a intimação do representante do MP.

e) a citação por edital dos réus em lugar incerto e dos eventuais interessados.

**f) a intimação por carta registrada, dos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município, a fim de que manifestem seu interesse.**

g) a concessão do benefício da assistência jurídica gratuita, com base nas Leis nº 1060/50 e nº 7344/94, por serem pessoas pobres nos termos da lei.

h) sejam condenadas as partes contestantes ao pagamento das custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios.

i) produção de toda prova em direito admitida, em especial, o depoimento pessoal dos contestantes, prova testemunhal, documental, pericial e inspeção judicial.

j) seja concedido o prazo em dobro para a prática dos atos processuais, na forma do art. 5º da lei 1.060/50.

Dá-se o valor da causa de R\$

Ante o exposto,

Pede deferimento.

Porto Alegre, 22 de abril de 2003.

**Jacqueline Severo da Silva**

**OAB/RS 37.942**

### **Rol de Testemunhas**

#### **Lote 289**

- 1) Vera Maria S. Medeiros – Av. São Sebastião, nº 516. N/C
- 2) Margarete Fávero Pinto – Rua Gregório da Fonseca, nº 257. N/C
- 3) Lenir Kutiack de Souza – Chácara do Banco, Rua B, nº 115, Restinga.

#### **Lote 290**

- 1) Elisa Maria Porto Sena – Rua Ildelfonso Pinto, nº 113, fundos. N/C.
- 2) Henrique Moraes Gonçalves – Trav. Manoel Acauã, 10/302. N/C.
- 3) Narai Chaeffer Pereira – Rua Arizoli Vargas, 55/ 1204. N/C.

#### **Lote 291**

- 1) Djalma Gelson Luiz – Trav. São João, nº 550, Partenon. N/C.
- 2) Itanajara da Silva – Rua Frederico Etzberguer nº 828, c1, Nonoai. N/C.
- 3) José Inácio Hernandez Vasconcellos – Rua 12, nº 541, Vila Restinga. N/C.

#### **Lote 296**

- 1) Darci Silveira Duarte – Dona Cristina, 515. N/C.
- 2) Jorge Ubiratã Silveira Gonçalves – Rua Orfanotrófio, 1529. N/C
- 3) Nelci Pedroso Florinda – Dona Cristina, 802. N/C.

**Apelação Civil em sede de ação plúrima de usucapião especial urbana**

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA 4ª VARA CÍVEL DO FORO CENTRAL -  
COMARCA DE PORTO ALEGRE**

---

Assistência Jurídica Municipal

**Processo nº: 00114077937  
Ação de Usucapião**

ROMÁRIO PEREIRA e Outros, nos autos da ação de usucapião, por suas procuradoras firmatárias, em exercício na ASSISTÊNCIA JURÍDICA MUNICIPAL DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, **inconformados** com a decisão de fl. 46 a 49, que extinguiu o processo sem examinar-lhe o mérito, vêm dela APELAR, o que faz com fundamento nos arts. 513 e ss. do CPC.

REQUEREM, nos termos que seguem, seja recebido, autuado e remetido o recurso de apelação, com as inclusas razões para apreciação, em Superior Instância.

P. Deferimento.

Porto Alegre, 03 de outubro de 2003 .

Andréa Maria da Silva Corrêa

Procuradora do Município

OAB/RS 43.670

Jacqueline Severo da Silva

OAB/RS 37.942

## RAZÕES DE APELAÇÃO

Apelantes: ROMÁRIO PEREIRA e Outros  
Origem: 4ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre/RS  
Processo nº: 00114077937  
Juíza Prolatora: Drª Thais Coutinho de Oliveira

Egrégio Tribunal

Os Apelantes ajuizaram ação de usucapião, requerendo que fosse reconhecido e declarado seu domínio sobre as áreas usucapiendas, nos termos do art. 183, CF/88 c/c art. 9º e 12, I, ambos da Lei 10.257/01.

Trata-se de quatro lotes ocupados por famílias de baixa renda, inseridos em Vila, cuja ocupação se consolidou na década de setenta.

Os Demandantes ocupam lotes inseridos em área urbana registrada sob nº 38.218, perante a 2ª Zona do RI, há mais de cinco anos, de forma mansa, pacífica e ininterrupta, para fins de moradia.

O feito fora extinto com fundamento no art. 267, I e IV, c/c 295, parágrafo único, III, ambos do CPC, pelo que se IRRESIGNARAM os apelantes.

Saliente-se que, não houve fundamentação precisa quanto à impossibilidade jurídica do pedido.

### **I - LEGITIMIDADE PARA A CAUSA E POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO**

O art. 12 do Estatuto da Cidade preceitua que são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião: o possuidor, isoladamente ou em **liticonsórcio**

**originário ou superveniente;** os possuidores em estado de composesse e, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Não resta qualquer dúvida quanto à possibilidade de propositura de ação de usucapião individual ou coletivo.

O ordenamento inova em admitir a figura do litisconsórcio ativo originário ou superveniente em ações de usucapião.

A incipiente construção doutrinária ensina, através de RIBEIRO<sup>93</sup>, que o usucapião coletivo urbano teria maior alcance para a satisfação de várias pessoas num só processo, mas, frisa, o eminente jurista, não ter o legislador afastado a possibilidade de que várias pessoas se reunissem para promover ação de usucapião visando ao domínio de vários imóveis.

Insta dizer que a intenção do legislador foi a de estimular o ajuizamento de ações conjuntas, com menor custo e homogeneidade quanto ao requerimento, mesmo que a produção de prova recaia sobre a posse de cada um dos autores.

Importa, dessa forma, a reforma da sentença no sentido de dizer do direito com base na situação concreta, com vistas à celeridade e economia processuais.

Vale lembrar, antes que se diga do pensamento de nossos juristas locais, o entendimento de autores como Marcelo Pinto Varella – Juiz da 10ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN, em artigo publicado na LEX – 276, dezembro de 2001, pg. 09, quando conclui “ *que ao Judiciário incumbe a preservação de valores contidos explicitamente no texto constitucional, que afetam de modo significativo a*

---

<sup>93</sup> RIBEIRO, Benedito Silveiro. Tratado de Usucapião, 3ª Edição, vol. 2, Editora Saraiva, 2003.

*manutenção das grandes mudanças sociais emanadas de seu texto. Não se pode conter o juiz com amarras de legalidade que fujam do contexto no qual se fixou a nova ordem, que aliás comemora mais de uma década sem eficácia plena e absoluta. As expectativas da população não se restringem às ações do Executivo e do Legislativo, mas também ao tom dado pelo Judiciário à interpretação das normas que regulam a vida do cidadão.”* Sem grifos no original.

Na mesma direção, apontou o eminente Desembargador gaúcho DÉCIO ANTÔNIO ERPEN ao ser instituído o Projeto “More Legal”.

Ressalte-se a justificativa calcada naquele Provimento de que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em **harmonia com o princípio, também constitucional de sua função social** e, que a moderna função do direito não se limita à clássica solução conceitual de conflitos de interesse e de geração de segurança jurídica, mas, **em criar condições para a valorização da cidadania e em promover a justiça social**, assim dispondo, no art. 7º:

“...recomenda-se o recebimento e processamento de ações de usucapião, individual ou coletiva, observando-se, **conforme o caso, o disposto no art. 46 do CPC.”** (Sem grifos no original)

*O respeitável jurista antecedeu-se na discussão, agora suscitada, reconhecendo a possibilidade do litisconsórcio ativo comum facultativo em usucapião especial.*

*Assim, importa provar a posse quinquenal “ad usucapionem” de todos os litigantes, o que será feito através de prova documental, bem como, de coleta de prova testemunhal em audiência de instrução e julgamento **única**.*

*Dessa forma, quando se fala em economia processual em ação litisconsorcial, pensa-se na conveniência de se cumular, num só processo, diversas partes e suas respectivas demandas, evitando-se, com isso, a multiplicação de processos e a repartição de instruções em torno do mesmo contexto, assim como a repetição de atos processuais.*

*Nesse sentido vale lembrar o julgado a seguir transcrito:*

Por economia processual, o Código de Processo Civil é muito liberal ao permitir, no seu artigo 46, que duas ou mais pessoas possam litigar no mesmo processo em conjunto se os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito, ou se ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito. (Ac. Un. da 1ª CCv do TJSC, de 9.9.1986, na Ap. 24.927, Rel. Des. Protásio Leal, JC 54/197.)

Face à existência de base normativa a sustentar a via litisconsorcial, não haveria justificativa para a extinção do processo tendo como fundamento a inépcia da inicial, face à impossibilidade jurídica do pedido. Até porque, em situações especiais, pode o Juiz limitar o litisconsórcio facultativo no que concerne ao número de litigantes, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa, consoante permite o art. 46, parágrafo único, do CPC.

*Agravo de instrumento. Litisconsórcio facultativo ativo. O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo nos casos em que este venha a comprometer a rápida solução do processo (art. 46 do CPC). Não é o caso destes autos em que o número de autores no pólo ativo da demanda chega a dez postulantes, mostrando-se, portanto, dentro do razoável. Desnecessário, o desmembramento processual. Agravo provido. (Agravo de Instrumento nº 70003922101, Décima Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. Luiz Ary Vessini de Lima, julgado em 11/04/2002).*

A justificativa técnica para a adoção do litisconsórcio ativo facultativo simples ao invés de se ter adotado a figura da usucapião coletivo, assenta-se no

fato de que a área em questão é muito extensa, de densidade populacional alta e de titularidade múltipla.

Nesse sentido, há que se esclarecer que o Programa de Regularização Fundiária, implementado pelo Município de Porto Alegre, visa não só à regularização jurídica dos núcleos de ocupação, mas à sua perfeita integração à cidade formal, através de obras de infra-estrutura.

No entanto, há situações em que a densidade populacional inviabiliza o atendimento de todo o núcleo. Assim, a Administração Municipal opta pela utilização da ação litisconsorcial, cujo fundamento está na impossibilidade de haver a regularização do todo.

Dessa forma, é feito o isolamento de parcela do todo maior, de titularidade idêntica, em que é possível a intervenção urbanística ou a execução de obras de infra-estrutura.

A opção pelo usucapião coletivo é prática adotada pela a Administração Municipal, quando há situações em que possível a urbanização de todo o núcleo, citando-se como exemplo a Ação nº 2002.71.00.035122-3 (Justiça Federal – Alceu Costa Moreira e Outros), recentemente remetido à Justiça Estadual, cujo objeto trata da regularização total da Vila Operária - regularização de 91 famílias -, cita na Zona Norte da Capital.

Portanto, resta demonstrada a legitimidade para a causa e a possibilidade jurídica do pedido em formação litisconsorcial para o usucapião especial urbano, devendo ser reformada a r. sentença.

## II – CABIMENTO DO LITISCONSÓRCIO COMUM FACULTATIVO

O feito fora extinto face à impossibilidade jurídica do pedido.

Em decisão de primeiro grau afirma a MM. Juíza não se tratar de litisconsórcio ativo unitário, tendo em vista que a relação jurídica deduzida não comporta uma mesma resposta jurisdicional para todos os requerentes.

Sabe-se que o caso não se trata de unidade de ação, sendo esta característica do litisconsórcio necessário. Trata-se, assim, de cúmulo de demandas, pois, no caso sob exame, condiz com litisconsórcio facultativo.

Inferese do caso concreto a possibilidade de que cada um dos apelantes receba solução distinta, dadas as normas aplicáveis à matéria, como bem preleciona CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO<sup>94</sup> “ *existe litisconsórcio facultativo em que os co-litigantes se encaminharão invariavelmente ao mesmo resultado na decisão do mérito da causa (unitário), mas em outros casos de facultatividade cada um deles receberá um julgamento e será meramente eventual a coincidência do julgamento que eles receberão (litisconsórcio facultativo comum, que constitui a maioria dos casos).*”

Insta dizer, desta maneira, que a distinção irá ocorrer exclusivamente no dimensionamento da área que está sendo usucapida por cada qual dos apelantes, sobre a área total pertencente a um mesmo proprietário.

Importa salientar, assim, que, a formação do litisconsórcio comum facultativo ativo não prejudica o exercício da defesa, visto que a realidade fática dos apelantes guarda semelhança entre si, fazendo com que o réu apresente a peça de defesa uma única vez, destacando sua inconformidade em relação a cada lote ocupado pelos apelantes, mesmo tratando-se de situações autônomas.

Nesse sentido é necessário destacar os benefícios trazidos à jurisdição, dada a incidência dos princípios informadores do processo, em especial o da celeridade dos atos processuais e o da economicidade, visto que a área

---

<sup>94</sup> in Litisconsórcio, 7<sup>a</sup> ed. Editora Malheiros, 2003, pg. 315.

usucapienda é a mesma ocupada pelos apelantes.

Com isso, face à peculiaridade do caso, os atos processuais de citação e de intimação, dentre outros, far-se-ão de modo único, assim como a efetivação das publicações que se fizerem necessárias, trazendo o barateamento do processo, pois, está-se obrando sob o apanágio da assistência judiciária gratuita.

Assim, nota-se a perfeita incidência do artigo 46 do Código de Processo Civil, em seus incisos II e IV, visto que este assegura a formação de litisconsórcio facultativo quando os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito, e se ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito. In verbis o art. 46 do CPC:

*Art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:*

...

*II - os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito;*

...

*IV - ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito.*

O ajuizamento de ações em apartado somente faz sentido quando não houver homogeneidade na causa de pedir e no pedido, bem como quando vier a comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa, o que, sm.j., não é o caso.

Os precedentes apontam o entendimento desse E. Tribunal acerca da matéria, corroborando o entendimento de que a r. sentença merece ser reformada, a fim de que os apelantes vejam prestada a tutela jurisdicional, senão vejamos:

*Indeferimento da petição inicial. Litisconsórcio facultativo. Inteligência do art. 46, parágrafo único, do Código de Processo Civil. Limitação. Caso em que não se impõe a limitação do número de litisconsortes. Recurso*

*especial e extraordinário retidos.*

*A determinação de desmembramento do feito, por excessivo número de litigantes, em caso de litisconsórcio ativo facultativo, somente é recomendada quando não houver homogeneidade na causa de pedir e no pedido. No caso, todos os autores se encontram em idêntica situação e postulam os mesmos direitos. Assim, o litisconsórcio facultativo ativo é até recomendado, considerando o princípio da economia processual e para que se evite conflito de decisões judiciais, versando sobre a mesma situação das partes, o que poderia ocorrer dada à diversidade de entendimento de diversos julgadores.*

*Preliminar de exame de recursos especial e extraordinário retidos não conhecida, pois em desacordo com o artigo 542, §3º, do Código de Processo Civil.*

*Apelo provido. Unânime.*

*(Apelação Cível nº 7000719939, Décima Segunda Câmara Cível, julgado em 20/02/2003)*

*Litisconsórcio facultativo. Limitação. Desnecessidade. A determinação de adequação da inicial, mantendo somente um autor e ajuizando novas ações para os demais, em caso de litisconsórcio ativo facultativo, somente é recomendada quando não houver homogeneidade na causa de pedir e no pedido. Agravo provido.*

*(Agravo de Instrumento nº 70003990405, Sexta Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. João Pedro Pires Freire, julgado em 08/05/2002)*

*Agravo de instrumento. Previdência privada. Litisconsórcio facultativo ativo. Limitação. Impossibilidade. Presentes a identidade da causa de pedir e do objeto, bem como inexistindo comprometimento a rápida solução do litígio ou dificuldade a defesa, não há que se limitar o litisconsórcio. Ademais, a dificuldade de defesa foi suscitada pela ré somente após decorridos dois anos do ajuizamento da ação e depois de lançados inúmeros despachos, inclusive em relação aos pólos ativo e passivo. Agravo de instrumento improvido.*

*(Agravo de Instrumento nº 70003984077, Sexta Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. Cacildo de Andrade Xavier, julgado em 08/05/2002)*

*Agravo de instrumento. Processual civil. Litisconsórcio facultativo ativo. Desmembramento. Desnecessidade. Havendo homogeneidade de causa de pedir e de pedido, não poderá o magistrado limitar o litisconsórcio facultativo. Precedentes do STJ. Caso em que os agravantes são todos mutuários do sistema financeiro da habitação e moradores do mesmo conjunto habitacional que, mediante contrato de promessa de compra e venda com pacto adjeto de seguro obrigatório, vem a juízo reclamar indenização por danos de construção. Assim, ainda que haja 29 autores no pólo ativo da demanda, tal não implica no comprometimento da rápida solução do litígio e nem traz prejuízos a defesa, uma vez que apenas um laudo pericial haverá de ser confeccionado, evitando-se a procrastinação da controvérsia e diminuindo-se as despesas com a perícia, além do que*

*a presente formação litisconsorcial poderá favorecer a defesa, uma vez que os procuradores da seguradora ré poderão acompanhar com mais zelo o processo. Agravo de instrumento provido.*

(Agravo de Instrumento nº 70003578226, Sexta Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. Antônio Corrêa Palmeiro da Fontoura, julgado em 24/04/2002)

*Processual civil. Companhia Riograndense de Telecomunicações. Ação de complementação de ações. Litisconsórcio facultativo ativo. Possibilidade de composição plural de partes no pólo ativo da demanda, ante a existência de comunhão de direitos ou de obrigações relativamente a lide, bem como haver direitos ou obrigações derivadas do mesmo fundamento de fato ou de direito. Celeridade processual. Recurso provido.*

(Agravo de Instrumento nº 70002675254, Quinta Câmara Cível, TJRS, Relator: Des. Clarindo Favretto, julgado em 16/08/01)

Para ressaltar os aspectos apontados anteriormente, vale dizer que o cabimento do litisconsórcio ativo na ação de usucapião especial urbano diz respeito às peculiaridades da realidade fática e sua perfeita concreção com as normas que regem o direito à moradia, sejam as de natureza constitucional ou infraconstitucional, tendo em vista que o objeto da lide encontra amparo para ver prestada a tutela jurisdicional nos arts. 183 da Constituição Federal, c/c o arts. 9º e 12, I da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades.

A base normativa acima destacada dá conta de que o mérito do presente feito merece ser apreciado, pois o legislador ordinário entendendo o princípio da função social da propriedade, como consectário do direito fundamental e social à moradia, implementou no Estatuto das Cidades, em especial no art. 12, I a possibilidade do ajuizamento de ações de usucapião especial urbano em formação litisconsorcial ativa.

Essa acertada regra trouxe um importante instrumento para a efetivação da prestação da tutela jurisdicional, visto que o litisconsórcio ativo nas ações de usucapião especial urbano possibilitará, com maior celeridade e economia processuais, a realização do direito à moradia para a população de baixa renda, de

que tanto necessita ser integrada à cidade formal.

Ainda, há que se considerar que o Estatuto das Cidades, em seu art. 10º instrumentalizou a ação de usucapião coletivo, dirimindo, expressamente, os questionamentos acerca de sua possibilidade jurídica, referindo ainda, no §3º, a possibilidade de ser declarado o domínio sobre fração ideal, calculada na proporção correspondente à área do terreno que cada qual ocupa.

Ora, a abrangência inscrita na norma do § 3º informa que a r. sentença carece de ser reformada, visto que as peculiaridades de cada fração ideal ocupada, no caso de usucapião coletivo, cuja produção da prova ocorre forma coletiva, serão respeitadas quando da declaração de domínio .

Daí pergunta-se por quê não haveria de ser respeitado o mesmo entendimento em ação de usucapião especial de formação litisconsorcial ativa, cuja produção da prova ocorre de forma individualizada, em que os lotes usucapiendos pertencem a uma mesma matrícula?

Assim sendo, REQUEREM a Vossas Excelências, que com base na análise dos argumentos de direito expostos, usando de sua experiência e saber, REFORMEM a r. decisão, concedendo, PROVIMENTO ao presente Recurso e determinando o normal prosseguimento do feito, para implementação da JUSTIÇA!!!

N.T.P.D.

Porto Alegre, 06 de outubro de 2003.

Andréa Maria da Silva Corrêa

Jacqueline Severo da Silva

Procuradora do Município

OAB/RS 37.942

OAB/RS 43.670

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS". In: *Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR*, 1997, v. 3.

ABERS, Rebecca. "Do clientelismo à cooperação: governos, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre". In: *Cadernos do IPPUR*, v. XII, nº 1, janeiro-julho, 1998.

ALFONSIN, Betânia. *Da Invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*, Porto Alegre, (Mestrado em planejamento urbano e regional), UFRGS, Porto Alegre, 2000.

\_\_\_\_\_. "O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO DE DIREITO URBANÍSTICO, 1., 2000, Belo Horizonte.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

BAIERLE, Sérgio. "Democracia radical e cidadania: a 'economia moral' dos sujeitos". In: SILVA, Luis Heron da (Org.). *Século XXI: Qual conhecimento? Qual currículo?* Petrópolis: Vozes, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Editora Pólis e Editora UNB, São Paulo e Brasília, 1989.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 3.071 de 01.01.1916. Instituiu o Código Civil de 1916.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 5.869 de 11.01.1973. Instituiu o Código de Processo Civil.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 10.257 de 09.07.2001. Estatuto da Cidade.

CAMPOS, Denise Pacheco. Till. “Regularização Fundiária a Experiência de Porto Alegre, Apresentação de Casos”. In: FERNANDES, Edésio et al. (Org). // *Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: Avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CORAG – Assessoria de Publicações Técnicas. 11ª Edição, 2003.

Constituição Federal de 1988. Org. Fernando Kinoshita e Marco Aurélio de Melo – Atualizada até a Emenda Constitucional nº 42 de dezembro de 2003/Editora OAB.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Revista de Informação Legislativa, nº 115, Brasília, jul/set, 1992.

D'ÁVILA, Naida. *DEM HAB – Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2000.

DEM HAB. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2000.

FEDOZZI, Luciano. "Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre". Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FERNANDES, Edésio et al. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, II. Porto Alegre: Evangraf, 2002.

\_\_\_\_\_. "Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável". In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade, diretrizes instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GIRARDI, Leopoldo Justino. In: FREITAS, Juarez. *Direito Romano e Direito Civil Brasileiro: Um Paralelo*. Porto Alegre: Acadêmica, 1987.

GRAZIA, GRAZIA de. "Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas." In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LEONETTI, Carlos Araújo. "Função social da propriedade: mito ou realidade?". *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, nº 03, jan-fev. 2000.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 247, Editora Revista dos Tribunais, 1990.

IPEA. *Radar social*. Brasília: Ipea, 2005, p. 95.

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Publicação da Câmara Municipal de Porto Alegre, 2005.

MENEGAT, Elizete. "*Coragem de Mudar*": *fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR/UFRJ, 1995.

MONREAL, Eduardo Novoa. *El derecho de propiedad privada*. Bogotá: Themis, 1979.

NAVARRO, Zander. "Participatory Budgeting" – The case of Porto Alegre (Brazil)" In: Regional Workshop: Decentralization in Latin América – Innovations and Policy Implications. Caracas, 23-24 de maio.

OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

PANIZZI, Wranna M.; ROVATI, João Farias (Org.). *Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu Planejamento*. Porto Alegre: Ed. Da universidade. UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1993.

PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 7.433/1994. PORTO ALEGRE. Cria a Equipe de Assistência Jurídica Municipal.

RHODEN, Luis Fernando. *Urbanismo no Rio Grande do Sul: origens e evolução*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

RIBEIRO, Benedito Silveiro. *Tratado de Usucapião*, 3ª Edição, vol. 2, Editora Saraiva, 2003.

RODOTÁ, Stefano. *El terrible derecho, estúdios sobre la propiedad privada*. Madri: Civitas, 1986.

SANTOS, Boaventura de Souza. "*Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*". In: *Politics & Society*, 26 (4).

SANTOS, Milton. Técnica espaço tempo globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHIMIDT, Davi Luiz. *A "desidiotização" da cidadania*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado em Educação), UFRGS, 1993.

SILVA, Daise Nepomuceno da. *A ação comunicativa no processo do orçamento participativo em Porto Alegre – Região Centro* Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Porto Alegre, 1997.

SILVA, Jacqueline Severo da. "A usucapião especial urbana e o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades". In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002

\_\_\_\_\_. Parecer CADASTRAMENTO DE VIAS EM ÁREAS PRIVADAS, FORMAS DE AQUISIÇÃO DOS BENS PÚBLICOS, PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO ESTADUAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS, 2., 2001, Porto Alegre.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. P. 411.

SILVA, Marcelo Kunreth. Relatório produzido para o Centro de Assessoria Multiprofissional. (CAMP) e para o Departamento Municipal de Habitação.

SILVEIRA, Domingos Dresch da. "A propriedade agrária e suas funções sociais". In: SANT'ANNA, Flávio Xavier. (Org.). O Direito Agrário em Debate. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.100.

SUNDFELD, Carlos Ari. "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais". In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores, 2002.p.44.

VAINER, Carlos. "Planejamento urbano democrático no Brasil". In: ERBA, Diogo Alfonso et al. Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades2005, pp. 133-141.