

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL<sup>7</sup>

Anelise Muratore de Oliveira<sup>8</sup>

**Resumo:** O artigo tem por objetivos identificar marcos normativos e ordenamentos jurídicos referentes ao instituto da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e diagnosticar quais os entraves enfrentados pelo Estado do Rio Grande do Sul. O Programa de Regularização Fundiária, desenvolvido pelo Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento, que visa promover a regularização das ocupações em áreas de propriedade do Estado enfrenta morosidade na implantação de suas ações. Tem por base estudos fundamentados através de revisão bibliográfica, artigos científicos, documentos e pareceres técnicos, além da pesquisa de campo, que teve como base o sistema de controle e os arquivos institucionais do Departamento, registrados no período de 1999 a 2015. A evolução do Direito Urbanístico, após a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, alterou o foco da Regularização Fundiária no Brasil, pois trouxe instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Os entraves enfrentados pelo Estado na efetivação dos projetos de regularização fundiária são: escassez de recurso financeiro, defasagem no número de profissionais no quadro técnico, o domínio territorial das glebas, negociações com a comunidade, elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos e complementares e a expedição de licença ambiental.

**Palavras-Chave:** 1 Regularização Fundiária. 2 Interesse Social. 3 Habitação. 4 Direito Urbanístico. 5 Assentamentos Irregulares.

**Abstract:** The purpose of this article is to identify normative frameworks and legal systems related to the Institute of Urban Land regularization of Social interest and to diagnose the obstacles faced by the state of Rio Grande do Sul. The land regularization program, developed by the Department of Land Regularization and resettlement, which seeks to promote the regularization of occupations in areas owned by the state faces a morosity in the implementation of its actions. It is based on studies supported by bibliographic review, scientific articles, documents and technical opinions, in addition to field research, which was based on the control system and institutional archives of the Department, registered in the period of 1999 to 2015. The evolution of urbanistic law, after the incorporation of the chapter of urban policy in the Federal Constitution, changed the focus of land regularization in Brazil, because it brought legal, urban, environmental and social instruments. The obstacles faced by the State in the realization of the projects of land regularization are: scarcity of financial resources, lag in the number of professionals in the technical framework, the territorial domain of the land, negotiations with the community, elaboration and Approval of the urbanistic and complementary projects and the expedition of environmental licence.

**Keywords:** 1 Land Regularization. 2 Social Interest. 3 Housing. 4 Urbanistic Law. 5 Irregular Settlements.

---

<sup>7</sup>Artigo elaborado a partir a partir do trabalho de conclusão apresentado à Universidade Católica Dom Bosco, em 2016, curso Pós-graduação em Gestão Pública Especialização Lato Sensu, sob orientação do Professor e Advogado Guilherme F. Figueiredo Castro, Mestre e Especialista em Direito Tributário e Direito Constitucional pela PUC/SP.

<sup>8</sup>Especialista em Gestão Pública e Analista de Projetos e Políticas Públicas – Engenheira Civil - SOP/RS. E-mail: [Anelise.muratore@sop.rs.gov.br](mailto:Anelise.muratore@sop.rs.gov.br)

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos estes também garantidos constitucionalmente.

O Estado do Rio Grande do Sul responde vários Inquéritos e Ações Cíveis Públicas, ajuizadas pelo Ministério Público, para que promova a Regularização Fundiária e Urbana de áreas de sua propriedade ilegalmente ocupadas por famílias de baixa renda.

Diante do exposto, o presente artigo expõe os resultados da pesquisa realizada com o objetivo de examinar o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social e destacar as problemáticas internas e externas que envolvem a adoção do mecanismo junto a Administração Pública Estadual.

Visando atingir os objetivos propostos foi realizada revisão bibliográfica, em artigos científicos, documentos e pareceres técnicos. A pesquisa de campo teve como base o sistema de controle e os arquivos institucionais do Departamento, registrados no período 1999 a 2015.

## MARCOS NORMATIVOS E ORDENAMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

O arcabouço jurídico referente à legislação urbana teve início com a Lei Federal nº 6.766/79 (Parcelamento do Solo Urbano), sendo que em 1988 a incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira foi fundamental para o aprimoramento do conceito de função social da propriedade.

O processo de urbanização brasileiro teve como característica um mercado imobiliário excludente e a insuficiência de políticas sociais no seu planejamento. Nos anos 70 o poder público era caracterizado por uma política centralizadora de recursos e decisões. Prestes (2006) afirma,

“Contudo não podemos perder de vista que: (a) historicamente as cidades não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população; (b) que as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conivência do Poder Público; (c) que muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs (áreas de preservação permanente); e (d) que a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes.”(PRESTES, 2006, p.11)

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano e suas sucessivas alterações para adaptação à realidade e complexidade atual, em destaque a Lei Federal nº 9.785/99, além de tratar do espaço urbano enquanto algo inserido em um contexto social que demanda serviços e equipamentos públicos trouxe dispositivos que facilitam a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social, bem como à regularização de loteamentos de desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com o ato de licença, representa importante marco no Direito Urbanístico, conforme Fernandes (1998):

Encarava-se, até então, o espaço urbano como mero aglomerado de lotes provados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas principalmente em função das relações de vizinhança. (FERNANDES, 1998, p.6)

A partir da Constituição Federal de 1988, os Municípios passam a ter competência para legislar sobre quaisquer assuntos de interesse local (art. 30, incisos I e II), incluindo o meio ambiente, e também a compartilhar com a União, os Estados e o Distrito Federal a competência para proteger o meio ambiente (art. 23, incisos VI e VII). O art. 182 delega aos Municípios executar a política de desenvolvimento urbano por meio de Plano Diretor<sup>9</sup>.

A Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, ofereceu para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Logo, os Municípios tem o desafio de compatibilizar o direito individual à moradia e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da execução da política de desenvolvimento urbano-ambiental sustentável, estando de acordo com o Estatuto da Cidade e a legislação ambiental. Para Carolo (2011):

No intuito de aparelhar melhor o processo da regularização fundiária, o Município deve ainda implementar órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, assegurada a participação da sociedade civil na sua composição; [...] pois o controle e a fiscalização são essenciais para evitar e combater novas ocupações irregulares.(CAROLO,2011, p.129)

A Lei Federal nº 11.977/09, denominada Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, é o marco jurídico nacional sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, conforme o art. 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

---

<sup>9</sup> O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (§ 1º do art. 182 da CF/88)

A Lei Federal nº 12.424/11, disciplinou no art. 47 do PMCMV o inciso IX, onde há clara procedimentalização sobre regularização fundiária, entendida agora como conjunto de atos e ações intersetoriais, aproximando-a do conceito de política pública.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.

Desta forma, a Lei PMCMV busca a comprovação das condições urbanas e ambientais para garantir a permanência das famílias, a norma ainda trata de um assunto bastante polêmico, o qual vem gerando conflitos de opiniões quanto à regularização fundiária em Área de Preservação Permanente - APP. De acordo com o § 1º do art. 54 da Lei Federal nº 11.977/09:

§ 1º - O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.(BRASIL, 2009)

A Lei federal nº 12.651/12, Novo Código Florestal Brasileiro, traz uma série de flexibilizações que visam à regularização fundiária, em seu art. 64 regulamenta que na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APP, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária que deverá incluir estudo técnico<sup>10</sup> que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. Em relação ao poder discricionário da lei, cabe ao Município verificar através deste projeto se há viabilidade de regularizar o assentamento, podendo exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, Carolo (2011) afirma:

Ao menos a lei determina que o Município poderá (faculdade e não dever do ente federado) admitir essa regularização. Além disso, condiciona essa admissão a estudo que comprove que a intervenção de interesse social em APP implicou melhoria das condições ambientais, se comparada com a ocupação irregular anterior. Ou seja, o Município, ao aprovar esse estudo, será corresponsável no ressarcimento de eventuais danos ambientais provenientes da regularização das ocupações irregulares em questão.(CAROLO, 2011, p.120)

Segundo Prestes (2011, p.10), “Temos que recuperar um tempo histórico de invisibilidade da irregularidade. Não podemos mais fazer de conta que a irregularidade não é um problema ambiental, ou que é somente deficiência do poder de polícia”. Estes procedimentos estão de acordo com a opinião de Queiroz Jr. (2009), quando diz:

<sup>10</sup> O estudo técnico deverá conter no mínimo, os elementos: I- Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II- Especificação dos sistemas de saneamento básico; III- Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV- Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V- Comprovação da melhoria das condições sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII- Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

A partir de agora, faz-se necessário repensar o planejamento e a gestão da cidade como um campo interdisciplinar do conhecimento, no qual está em jogo uma série de direitos fundamentais, protegidos constitucionalmente: o reconhecimento, em cada cidadão, como sujeito de direitos, passa a ser o princípio informador essencial do ordenamento jurídico do país.(QUEIROZ JR.,2009, p.1)

Com a evolução da doutrina jurídica urbana, alterou-se o foco da regularização fundiária no Brasil. Antes, os objetivos eram diferentes dos de hoje, tratava-se as questões urbanísticas sem considerar as questões jurídicas, sociais e ambientais.

## **PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PERF**

No Estado do Rio Grande do Sul a regularização fundiária foi estabelecida pela Lei nº 9.752/92 e regulamentada pelo Decreto nº 34.668/93 que prevê a doação das áreas estaduais ocupadas às famílias moradoras. Desde a edição desta Lei, comunidades de dezenas de vilas irregulares, situadas em áreas do Estado, sobretudo em Porto Alegre, estão mobilizadas e organizadas para obter a regularização fundiária.

Com a criação da Secretaria Especial de Habitação, em maio de 1999, foi instituído o Programa Estadual de Regularização Fundiária- PERF, com objetivo de promover a regularização jurídica, física e social das áreas estaduais ocupadas por populações de baixa renda. Em setembro do mesmo ano, através do art. 1º do Decreto nº 39.737/99 o Governador<sup>11</sup> autorizou os Procuradores do Estado a requerer, junto ao Poder Judiciário, a suspensão dos processos judiciais que objetivam a desocupação de áreas, edificações, prédios públicos e imóveis funcionais de sua propriedade, de suas autarquias e fundações, desde que os casos se enquadrem ou possam ser enquadrados no PERF. O Decreto Estadual nº 40.276/00 criou a Comissão Regional de Regularização Fundiária de Porto Alegre, como instância de participação direta da população na discussão e implementação de ações do Programa em áreas localizadas na capital Gaúcha.

Atualmente, conforme Lei Estadual nº 15.246/19, compete a Secretaria de Obras e Habitação - SOP: “[...] g - executar a política de regularização urbana e fundiária; h - coordenar e executar a remoção e o reassentamento de pessoas localizadas em áreas de risco; [...]”.

O Programa Estadual de Regularização Fundiária, desenvolvido pela SOP, por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento - DERER, o qual tem como objetivo promover a regularização urbanística e fundiária das ocupações consolidadas em áreas de propriedade do Estado e de outros entes públicos vinculados a este, com vista à inclusão social de seus moradores. Fazem parte do Programa, atualmente, 18 (dezoito) Vilas localizadas na Capital e 12 (doze) áreas situadas no interior do Estado, totalizando aproximadamente 12.000 lotes a serem regularizados.

Para atender tal objetivo são realizados projetos técnicos adequados às legislações pertinentes nas esferas federal, estadual e municipal; obras de urbanização que viabilizem, dentro do possível, a permanência das populações ocupantes nas referidas áreas em

<sup>11</sup> No uso da atribuição que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado.

condições dignas e condizentes com a sua formalização; reassentamento das populações em situação de risco ou em áreas de proteção ambiental; transferência às populações referidas a propriedade do imóvel que ocupem, desde que já cumpridas às condições retro citadas.

Ao executar ações neste sentido, o Estado cumpre sua obrigação legal na condição de proprietário das áreas, pois sua responsabilidade é indiscutível e relacionada com o próprio conceito de função social da propriedade, uma vez que permitiu, ao longo dos anos, que as mesmas fossem objeto de ocupação irregular. O Promotor Sbardellotto (2009), afirma:

O Estado, mantendo-se inerte durante longos anos, nada menos do que meio século, e sem zelar pelo seu patrimônio, permitiu a instalação de uma verdadeira comunidade de pessoas em situação extremamente precária, sem a mínima dignidade às pessoas que lá “residem”. Por isso, legitimou o direito à habitação, mas em condições dignas, fora de áreas de risco ou proteção ambiental. Há, pois, a necessidade de comando judicial afirmando a existência do dever jurídico do ente público demandado, no sentido de concretizar o direito fundamental à habitação. [...]A desordenada ocupação do solo, resultante da não-observância às normas urbanísticas e ambientais, conduziu, no presente caso, à proliferação de habitações sem título, edificadas de forma precária, insegura, sem critérios técnicos e em situação de risco; ao surgimento de focos de insalubridade e degradação da saúde; ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos em lei e incompatíveis com o meio físico e com o meio ambiente; em suma, à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população. E, como esta situação foi gerada, em última análise, pela omissão do Estado [...], deverá, agora ser compelido à recomposição da legalidade.SBARDELLOTTO (2009, p. 13)

O público-alvo beneficiado são famílias com renda familiar até 5 (cinco) salários mínimos que residem em áreas de ocupação irregular, públicas estaduais e/ou municipais, há mais de 5 (cinco) anos. O enquadramento é comprovado através de cadastro socioeconômico que é o instrumento com o qual se identifica cada família, vinculando-as ao seu espaço físico, objetivando conhecer o perfil, através de um mapeamento quantitativo e qualitativo da comunidade, apontando as carências das habitações e do lote, bem como em relação à saúde, educação e geração de trabalho e renda, definindo as diretrizes para o plano de trabalho social.

As ocupações irregulares em glebas do Estado na cidade de Porto Alegre, denominadas Vilas, na sua maioria tiveram início nas décadas 30 e 40, quando agentes públicos, por um ou outro motivo, autorizaram funcionários a ocuparem terrenos para fixarem moradia. Podemos citar: a) Vilas São Pedro e Juliano Moreira, cujos surgimentos se devem a iniciativas da direção do então Hospício São Pedro, autorizando e incentivando funcionários do Hospital a fixarem residência junto ao local de trabalho; e b) Chácara das Bananeiras (Vilas Linha de Tiro, Claréu, João Pessoa e São Miguel) cujos ocupantes iniciais foram Praças da Brigada Militar.

Por outro lado, a origem dessas autorizações se perde no tempo, remontando a uma época em que a legislação urbanística era praticamente inexistente, daí a despreocupação com organização das ocupações e com a implantação de uma infraestrutura adequada. Ao longo

desses anos, todavia, as ocupações se multiplicaram e se tornaram espontâneas e anárquicas, de forma que nas últimas décadas, quase nenhum funcionário público buscou fixar residência ou foi autorizado a ocupar as áreas em questão.

As ocupações denominadas Loteamentos, estão localizadas na Região Metropolitana e no interior do Estado, são mais recentes (entre final e início das décadas 90 e 00) e ocorreram em glebas que foram adquiridas pela Companhia de Habitação do Estado-COHAB/RSou pela Secretaria para execução de loteamentos para habitação popular ou reassentamento de famílias em situação de risco, as quais foram ocupadas de forma “orquestrada”, estimulada e incentivada por intervenções de agentes políticos e de organizações partidárias, geralmente em anos eleitorais, os quais procuraram evitar qualquer ato no sentido de desocupar as áreas.

As ocupações consolidadas, na sua maioria, apresentam uma forma urbana caótica. O desenho urbano desordenado se caracteriza pela alta densidade da ocupação, a proximidade das construções, a localização das mesmas, muitas vezes situadas em áreas impróprias para moradia (áreas em situação de risco, de proteção ambiental, densamente ocupadas, etc.) assim como os precários “acessos viários”, pois muitas vezes pelas suas reduzidas dimensões não é possível descrevê-los como ruas ou passagem de pedestres. Estas características influenciam diretamente o custo e o prazo da implantação da infraestrutura.

A Lei nº 11.977/09 prevê no § único do art. 55 a possibilidade de realização de obras, pelo Poder Público, para a implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial do imóvel.

Por se tratar de processo jurídico e urbanístico, a Regularização Fundiária deve ser desenvolvida em etapas<sup>12</sup>, cuja ordem ou sistemática de implementação dependerá da situação fática, dos atores envolvidos e das especificidades físicas e sociais de cada comunidade. Conforme o Setor de Engenharia do DERER, o custo elevado das obras e a necessidade de intervenção nas inúmeras áreas determinam que as melhorias urbanísticas aconteçam parcialmente, podendo a execução de sua totalidade ocorrer em diferentes e longos intervalos de tempo.

## **O PERF E OS RECURSOS FINANCEIROS E HUMANOS**

A dotação orçamentária do Programa Estadual de Regularização Fundiária - PERF é proveniente dos recursos das seguintes fontes:

- a) Tesouro do Estado;
- b) Orçamento Geral da União;
- c) Ministério das Cidades; e
- d) Financiamentos.

---

<sup>12</sup>Etapas da regularização: a) Levantamento Topográfico; b) Instituições de Áreas Especiais de Interesse Social; c) Cadastro Socioeconômico; d) Diretrizes Urbanísticas; e) Estudo de Viabilidade Urbanística; f) Projeto Urbanístico, g) Projeto Complementares; h) Urbanização; i) Regularização Jurídica; e j) Titulação Individual.

## Tesouro do Estado - Quadro Geral Das Finanças Públicas Estaduais

Conforme mensagem encaminhada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a Assembleia Legislativa do Estado<sup>13</sup> juntamente com a proposta de Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016, o quadro das finanças públicas do Estado já se apresentava com graves problemas estruturais, com enorme fragilidade fiscal e déficits fiscais persistentes e continuados há mais de quatro décadas. As receitas arrecadadas insuficientes para fazer frente às despesas fixas. O que resulta na falta de recursos financeiros para honrar fornecedores e para o pagamento em dia dos salários do funcionalismo, além de forte contingenciamento nas áreas sociais e de infraestrutura. A Proposta da Lei Orçamentária de 2016 (PLOA2016, 2015) afirma:

Nos últimos 10 anos (2005-2014), a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu, em média, 10,4% ao ano, enquanto que a despesa foi, em média ao ano, 10,0% superior à variação da RCL. O constante desequilíbrio orçamentário mostra a dura realidade enfrentada pelo governante, há mais de quatro décadas.[...] A partir de 1971 até 2014 (44 anos), somente em 7 anos a arrecadação foi maior do que as despesas empenhadas, isto é, apresentou superávit orçamentário. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, P. 31)

Com este cenário, as alocações de recursos financeiros e humanos para a implantação das ações de Regularização Fundiária ficam prejudicadas.

O Estatuto da Cidade incluiu a ordem urbanística dentre os direitos coletivos e difusos, legitimando a atuação ministerial<sup>14</sup> para efeito de Regularização Fundiária. O Ministério Público, em 2005, instalou a Promotoria de Justiça Especializada de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, desde então o Estado responde a 25 (vinte e cinco) Inquéritos Cíveis que já geraram 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas junto ao Poder Judiciário, exigindo fiscalização freqüente, para impedir novas ocupações sobre as mesmas áreas e a regularização fundiária imediata de aproximadamente 4.600 famílias.

Conforme Delatorre (2015):

No tocante à obrigação do Estado para com seus cidadãos, e a questão da discricionariedade administrativa, para eleição das políticas públicas, penso que a intervenção judicial no caso encontra amparo na dicção das regras constitucionais acerca da matéria, as quais determinam ao Estado a obrigação de promover o adequado controle do solo territorial, através de adequado uso e planejamento, sendo que se trata de área que lhe pertence. (DELATORRE, 2015, P.3)

O montante estimado, caso o Estado venha a ser condenado a regularizar imediatamente estas 4 (quatro) áreas, considerando os valores de referência, por modalidade de intervenção, praticados pelo Ministério das Cidades no âmbito do Programa Habitação de Interesse Social e do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

<sup>13</sup>Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/07110521-mensagem-2016.pdf>>

<sup>14</sup>Segundo a CF/88, é papel do Ministério Público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.



Precários, será de aproximadamente 97,5 milhões, conforme demonstrado na Tabela 1. Esse valor extrapolaria em mais 21% a soma da dotação orçamentária do DERER em 16 (dezesseis) exercícios financeiros.

Tabela 1 - Referência de valor por modalidade, praticados pelo Ministério das Cidades para financiamento no âmbito dos Programas Habitação de Interesse Social e Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Modalidades	Custo por família	Observação
Elaboração do Projeto	Até 3% do valor da obra	
Urbanização Complexa	R\$ 11.000,00	
Urbanização Simples	R\$ 5.000,00	
Unidades Habitacionais Horizontais	R\$ 25.900 a R\$ 33.600	Variação em função da região dos municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do DF.
Unidades Habitacionais Verticais	R\$ 28.700 a R\$ 36.000	Variação em função da região dos municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do DF.
Lotes Urbanizados	R\$ 9.000,00 R\$ 7.000,00	Municípios c/população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, capital ou regiões metropolitanas. Demais municípios.
Regularização Fundiária	R\$ 500,00	Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação.
Trabalho Social	R\$ 300,00	Ou no mínimo 2,5% da obra

Fonte: Ministério das Cidades – Curso Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/2010

A tabela 2 mostra o histórico dos recursos disponibilizados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para a implantação das ações de regularização fundiária nas quatro gestões que englobam o período de 1999 a 2014 e demonstra que não foram suficientes e/ou não foram utilizados por falta de projetos e/ou licenças ambientais.

Tabela 2 - Histórico dos recursos referentes ao Projeto de Regularização Fundiária no período 01/01/1999 à 31/12/2014

Moeda: R\$ 1,00

Gestão	Exercício	Dotação Inicial	Dotação Alteração	Valor Liberado	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Pago	Pago na gestão
I	1999	-	3.301.398	461.172	399.227	100.000	-	<b>2.889.699</b>
	2000	871.898	2.489.559	1.828.152	1.657.320	325.291	317.018	
	2001	2.019.000	1.832.920	1.647.634	1.377.836	842.294	785.058	
	2002	2.529.300	2.763.300	1.625.005	1.343.349	2.245.619	1.787.623	
II	2003	2.967.005	3.296.213	1.209.275	1.091.208	805.425	1.270.575	<b>5.275.456</b>
	2004	5.632.542	4.022.179	3.677.104	1.449.481	768.220	425.165	
	2005	4.891.868	7.899.064	4.381.632	723.344	723.344	1.316.231	
	2006	4.352.472	4.384.562	3.555.149	2.342.179	2.342.179	2.263.486	
III	2007	2.831.461	1.646.461	763.557	505.063	505.063	283.764	<b>1.634.177</b>
	2008	721.000	1.220.400	1.035.716	428.813	212.665	505.063	
	2009	2.654.517	719.496	719.496	546.402	277.916	208.934	
IV	2010	6.166.000	2.101.500	724.750	636.427	636.427	636.416	<b>1.789.666</b>
	2011	3.526.000	3.526.000	2.373.697	41.444	41.444	40.906	
	2012	40.265.000	10.251.824	3.927.299	3.778.328	1.350.762	88.937	
	2013	33.088.985	23.078.405	13.459.224	113.870	338.878	1.586.350	
	2014	5.121.275	7.513.494	466.493	428.773	73.473	73.473	
<b>Total</b>		<b>117.638.323</b>	<b>80.046.773</b>	<b>41.855.354</b>	<b>16.863.064</b>	<b>11.588.999</b>	<b>11.588.999</b>	<b>11.588.999</b>

Fonte: Departamento Financeiro da SOP/RS

## **Outras Fontes de Recursos: OGU, PAC, PMCMV, BNDES**

O Ministério das Cidades tem como uma de suas missões implantar o Estatuto das Cidades, através de transferência de recursos provenientes do Orçamento Geral da União, do Fundo de Arrendamento Residencial e do Programa de Aceleração do Crescimento.

O Estado enfrenta dificuldade para obtenção destes recursos. Ao longo dos anos o DERER vem apresentando propostas aos Programas Federais, sendo que a maioria dos pleitos não foi atendida devido à sistemática de tais programas federais serem voltados a execução direta pelos Municípios. E ainda, para os pleitos selecionados, cujos recursos são oriundos do OGU, PAC ou PMCMV, não houve possibilidade de firmar convênio, pois nem sempre o Estado pode atender ao disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, referente aos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

Em casos onde a proposta de Plano de Trabalho foi selecionada o Estado firmou parceria com os Municípios para garantir os recursos. Citam-se como exemplos:

a) realocação de 2.000 (duas mil) famílias das Vilas Dique e Nazaré, para melhorar as condições de vida das mesmas e possibilitar a ampliação do Aeroporto Salgado Filho. Caso em que só foi possível viabilizar a aplicação do recurso pelo convênio celebrado entre o Estado e o Município de Porto Alegre. Nesse convênio o Estado repassou o recurso referente à contrapartida e, o Município se habilitou para receber o repasse da União;

b) obras de infraestrutura, regularização fundiária e reassentamentos do Loteamento Santa Marta, onde para viabilizar a liberação de R\$ 35 milhões do PAC foi realizado termo de concessão da área de 254 hectares para a Prefeitura de Santa Maria, que recebeu o recurso da União, e posteriormente a sua doação.

O Governo do Estado firmou financiamento com o BNDES, em 2012, no valor de R\$ 1,085 bilhão, para ações do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado, que tem como objetivo contribuir para a retomada do desenvolvimento por meio da execução de políticas públicas no RS. Neste contrato foram enquadrados 09 (nove) pleitos relativos a ações de Regularização Fundiária, no montante de 94,2 milhões de reais. Passados 05 (cinco) anos, cerca de 2,4 milhões (2,54%) foram contratados mas, executado somente 25,15% dos serviços contratados.

As dificuldades para emprego dos recursos, relatadas no Sistema de Monitoramento Estratégico - SME<sup>15</sup> se relaciona à: a) licenciamento ambiental; b) lentidão nos processos licitatórios; c) certames licitatórios desertos e poucas empresas interessadas na execução dos projetos e obras; d) demora na execução dos Projetos, em face da complexidade desses; e) falta de profissionais, no quadro técnico da Secretaria, com formação nas áreas de biologia e geologia o que dificulta a elaboração de projetos e análises para o licenciamento ambiental; e g) dificuldade de execução dos objetos pelas contratadas.

---

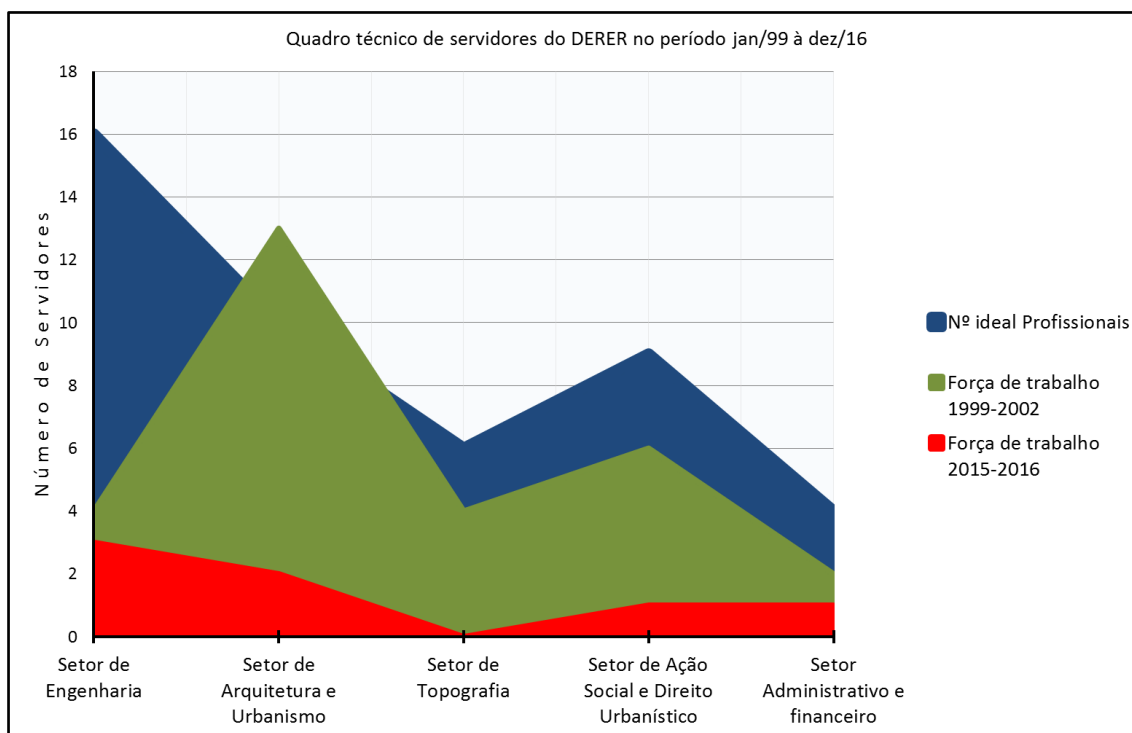
<sup>15</sup>O Sistema de Monitoramento dos Projetos Estratégicos (SME) do Governo do Estado analisa a execução física e orçamentário-financeira destes projetos, e também avalia a efetividade de seus resultados segundo a percepção da população atendida.

## Recursos Humanos - O Quadro Técnico de Servidores

O DERER, quando de sua criação em 1999, foi constituído por servidores oriundos da extinta Companhia de Habitação – COHAB/RS e de profissionais concursados nomeados para atuar na então Secretaria Especial de Habitação. Ao longo dos anos, o quadro técnico foi diminuindo devido a aposentadorias, falta de incentivos e baixos salários que fizeram com que muitos solicitassem relocação para outros Órgãos do próprio Poder Executivo, exemplo a Polícia Civil, que oferecem gratificações como a de “risco de vida” ou migrassem, via concurso público, para outras esferas federativas cujo salário é muito mais atrativo<sup>16</sup>.

Neste contexto, o quadro técnico do DERER vem sofrendo redução no número de servidores em seus Setores, na ordem de 50% a 100%, conforme demonstra o Gráfico 1. Levando em consideração o diagnóstico elaborado em 2010, pela equipe técnica do Departamento, que apontou o número ideal de servidores necessário para a demanda do Programa, ver Gráfico 1, atualmente o DERER possui defasagem de profissionais na faixa de 75% a 100% em áreas de extrema importância para o desenvolvimento dos projetos.

Gráfico 1– Quadro técnico de servidores do DERER



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento SOP/RS - 2018

<sup>16</sup> Conforme cita a PLOA2016: “Para fins de transparência, é importante mostrar os níveis de salários dos Poderes e Órgãos da Administração Direta do Estado. Tomando-se a folha de pagamento do mês de dezembro de 2014, [...] Verifica-se que a média salarial da totalidade dos vínculos dos outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública é quatro vezes maior do que a do Poder Executivo (R\$ 15.827 contra R\$ 3.958 - 2014).”

Na área administrativa da SOP, constata-se carência de profissionais qualificados na área de administração, planejamento, gestão e comunicação. Estas áreas são eventualmente ocupadas por profissionais indicados, mas que nem sempre possuem a formação adequada ou necessária e acabam gerando metas incompatíveis com as etapas e recursos financeiros necessários no processo de regularização fundiária, as quais uma vez divulgadas ao público-alvo, geram expectativas inexecutáveis com relação à condição da força de trabalho do DERER, o que resulta em frustração e descrédito quanto aos trabalhos técnicos em andamento.

## QUESTÕES DO DOMÍNIO TERRITORIAL

Conforme cadastro de bens imóveis do “Controle de Gestão do Patrimônio Móvel e Imóvel do RS”, a maioria das áreas de propriedade do Estado, ocupada irregularmente, está inserida em glebas que possuem somente “Transcrição de Escritura Pública de Compra”, em sua maior parte datada no início do Século XX, isto é não possuem matrícula própria, sendo necessário desmembramento do todo maior, como exemplo o imóvel denominado “Chácara das Bananeiras”, adquirido pelo Estado por escritura pública de compra e venda lavrada, em 1855, no Cartório do Tabelião Pereira da Cunha, recebendo a seguinte descrição:

“Uma chácara situada no Caminho do Mato-Grosso, subúrbios desta cidade, confrontando ao Norte com terrenos de Firmino Lourenço, a entestar com o arrio da Ferradura e daí como terreno de Amaro Netto até os terrenos de José Ignácio; pelo Sul confina com Manoel Nunes; e pelo Oeste com José Nascimento e pelo Leste com o mesmo José Ignácio. Sua superfície, descontando a área do terreno da Estação Agronômica, é de 198,15 hectares. Dita chácara tem em sua maior extensão da frente ao fundo, numa parte 1.590 braças e na outra 1.550 braças, tendo na sua frente 302,5 braças, e nos fundos mais ou menos umas 400 braças de extensão.”

A Chácara das Bananeiras encontra-se atualmente junto a 3ª Perimetral que é uma via arterial que liga as Zonas Norte e Sul da cidade de Porto Alegre. Desde 1982 tramita na Vara dos Registros Públicos a Ação Judicial Retificatória, sendo que até o momento não foram abertas as matrículas referente às 04 (quatro) Vilas que estão localizadas nessa gleba.

Muitas ocupações apresentam situação fundiária extremamente conflituosa, pois possuem sobreposição de matrículas ou se estendem por áreas de diferentes proprietários (Estado, Município, Fundações e privados). Podemos citar o exemplo das vilas localizadas no Morro Santa Teresa, onde a SOP não possui autonomia para executar ações de regularização fundiária, pois a Fundação de Atendimento Socioeducativo - FASE, proprietária da área, é uma fundação de direito privado, com personalidade jurídica própria e para uma possível transferência desta gleba para o Estado, deverá respeitar a legislação referente a Fundações Públicas e o Estatuto Constitutivo desta fundação. Ainda que o imóvel em questão não seja de propriedade direta do Estado, a titularidade do bem sempre foi de Fundações Estaduais (inicialmente FEBEM, atualmente FASE), por ele criadas e transformadas, advindo daí a sua legitimidade passiva para responder à regularização da área.

## A RELAÇÃO COM O PÚBLICO-ALVO

As principais dificuldades na execução das atividades e ações de regularização nas áreas ocupadas, segundo o Setor Social do DERER, junto aos seus moradores são: a) Características socioeconômicas da população e o grande índice de violência e criminalidade (atuação do tráfico de drogas); b) Atuação de grileiros; c) Crescimento endógeno e exógeno da população, o que dificulta o “congelamento” e o impedimento novas ocupações durante a execução dos projetos; d) A necessidade de remoção temporária, durante a execução das obras, encontra a resistência dos moradores. As negociações com a comunidade são difíceis, gerando contrariedade na população; e) Uma vez urbanizadas as áreas/legalizados os assentamentos, o Poder Público não tem mantido sua presença nas áreas, que logo começam a sofrer um processo de deterioração; f) Os programas de regularização não têm levado a proposta de integração urbana, social e cultural. Para Gonçalves (2009),

Além da falta de interesse da população favelada pela regularização fundiária, a dificuldade em regularizar o solo nas favelas se manifesta também pelo fato de que os diferentes círculos de poder nas favelas apoiam-se, fortemente, sobre o aspecto informal do solo para atribuir seu controle interno. As associações de moradores, por exemplo, obtêm importantes recursos ao receberem uma porcentagem sobre as transações imobiliárias locais, para certificar o ato de venda do imóvel. As milícias privadas, por sua vez, recebem igualmente uma porcentagem sobre as transferências imobiliárias, investem diretamente no setor imobiliário no interior das favelas, assim como impõem taxas para o funcionamento do comércio local e dos moradores, a título de segurança do local. Toda intervenção sob o aspecto fundiário nas favelas deve, assim, enfrentar a influência local desses diferentes grupos de poder que não estão, evidentemente, dispostos a apoiar uma política que questione tanto a lucrativa gestão local do solo quanto o status de proprietários dos ‘latifundiários’ locais”. (GONÇALVES, 2009, p. 7)

Estes fatores contribuem para a morosidade do processo, além do quê muitas áreas antes informais e suas comunidades continuam estigmatizadas.

O perfil socioeconômico da população residente nas áreas, obtido mediante a aplicação de pesquisa domiciliar com 1.107 famílias residentes em 5 (cinco) comunidades, localizadas na área central da Capital, em junho de 2013 pela empresa Engeplus<sup>17</sup>, constatou que: a) a população apresenta um nível baixo de escolaridade, concentrado no ensino fundamental; b) em relação à renda familiar: 18% menor que 1 salário mínimo (SM), 41% entre 1 e 2 SM, 26% entre 2 e 3 SM, 8% entre 3 e 4 SM e 7% renda de 4 a mais SM; e c) 260 pessoas recebem Bolsa Família. No relatório referente à pesquisa, a Engeplus afirma:

---

<sup>17</sup> Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda realizou serviços contratados pela SEHAB/RS a partir de 2012 para urbanização e regularização fundiária de comunidades no entorno do Morro Santa Teresa junto à Secretaria de Habitação e Saneamento/RS (SEHABS).  
[http://www.engeplus.eng.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=92:engeplus-assina-ordem-de-inicio-das-obras-de-regularizacao-fundiaria-do-morro-santa-tereza&catid=27:externas](http://www.engeplus.eng.br/index.php?option=com_content&view=article&id=92:engeplus-assina-ordem-de-inicio-das-obras-de-regularizacao-fundiaria-do-morro-santa-tereza&catid=27:externas)

“Ao longo do trabalho de campo não foram obtidos apenas dados qualitativos, mais ainda a manifestação da população quanto à insatisfação em relação às condições de habitabilidade, falta de água, luz elétrica, rede de esgoto e pavimentação, retratada nas falas dos moradores, no qual se verificou que o espaço de moradia vai além da infraestrutura habitacional, sendo lugares de pertencimento e de laços afetivos. As casas possuem um valor muito maior do que o estabelecido pelo mercado, já que representam a materialização dos sonhos, das lutas, das alegrias e das dificuldades das pessoas, em outras palavras, traduz toda uma rica história de vida, narrada em muitos capítulos.” (ENGEPLUS, 2013, p. 136)

Neste panorama problemático, muitos moradores irregulares, não aceitam ser relocados na área posta à sua disposição, ainda que haja a promessa formal de infraestrutura e construção de moradias. Sob o argumento de que onde residem ficam mais próximos das vias centrais da Capital, onde muitos atuam como catadores, preferem residir em glebas instáveis, frequentemente atingidas pelas enchentes, sem nenhum equipamento urbanístico e que, a qualquer momento, pode ser objeto de ação de reintegração de posse.

## **ETAPAS: DA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS À REGULARIZAÇÃO CARTORIAL**

Regularização Fundiária é um processo, constituído por etapas, através das qual busca-se transformar a realidade das ocupações irregulares em áreas inseridas regularmente no contexto urbano, adequando-as à formalidade da cidade através de projetos, licenças ambientais, obras e regularização cartorial.

### **Elaboração e Aprovação de Projetos e Licenças Ambientais**

O Projeto de Regularização Fundiária que contemple as dimensões dominial, urbanística e ambiental, conforme Lei nº 11.977/09 deve contemplar: a) áreas ou lotes a serem regularizados e as edificações a serem relocadas; b) vias de circulação, existentes ou projetadas e outras áreas destinadas a uso público; c) medidas necessárias a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; d) condições para promover a segurança da população em situações de risco; e e) medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. Portanto para elaboração do Projeto Urbanístico e sua efetivação é necessária a execução de 5 (cinco) etapas:

- I- Ações Preliminares: levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial, laudos ambientais, instituições de Áreas especiais de Interesse Social - AEIS<sup>18</sup> e estudo preliminar;

---

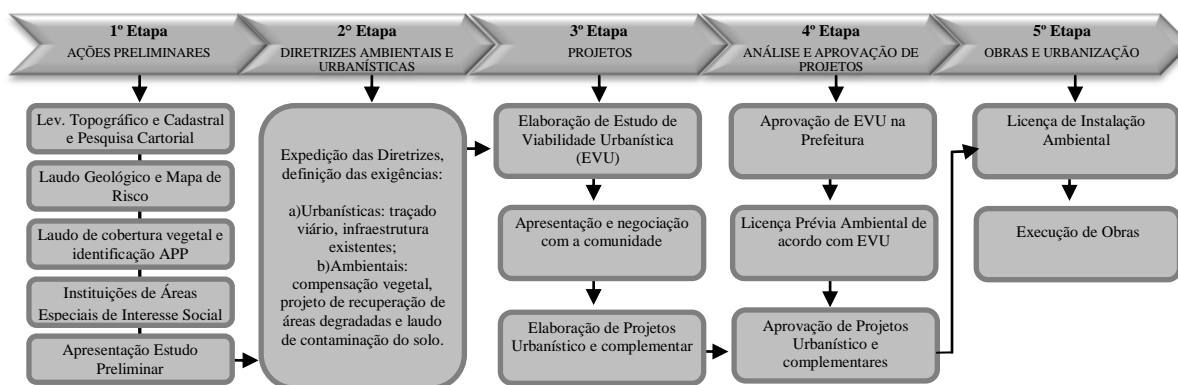
<sup>18</sup>Área de Especial Interesse Social – AEIS é um dos instrumentos de política urbana que permitem que as vilas e os loteamentos irregulares sejam integrados à cidade através de regime urbanístico diferenciado.

- II- Expedição de diretrizes ambientais e urbanísticas: traçado viário, infraestrutura, compensação vegetal, projeto de recuperação de áreas degradadas e laudo de contaminação do solo.
- III- Elaboração de projetos: Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), projetos urbanístico e complementar;
- IV- Análise e aprovação dos projetos junto aos órgãos competentes e emissão de licenças ambientais;
- V- Execução de obras e urbanização.

Estas etapas compreendem a execução de diferentes processos de trabalho técnico envolvendo projetos, laudos, licenças, conforme demonstra o Fluxograma 1. Entre estas cabe observar a complexidade envolvida tanto para a instituição da AEIS, que requer estudos técnicos que levantem: necessidades especiais, condições socioeconômicas (faixa de renda, escolaridade, existência de serviços e infraestrutura) e particularidades físicas e ambientais (inclinação do terreno, vegetação a ser preservada, os cursos de água, as características geológicas, etc...), quanto para atendimento as diretrizes expedidas para a elaboração e aprovação do Estudo de Viabilidade Urbana (EVU).

As diretrizes a serem observadas para a aprovação do EVU, na maioria das vezes, consistem em uma soma de determinações, definidas por diferentes órgãos, que integram um único documento, cabendo ao responsável técnico do projeto urbanístico de regularização fundiária o desafio de realizar a compatibilização entre as exigências dos órgãos, as aspirações da comunidade e o desenho autoproduzido pela ocupação.

Fluxograma 1 - Etapas para elaboração e aprovação dos Projetos



Fonte: Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento SOP/RS

A demora na execução e/ou implementação de uma fase ou etapa é prejudicial às subsequentes, pois com o passar do tempo os dados extraídos podem não mais possuir as mesmas características da época de seu levantamento, em razão das movimentações irregulares de invasões, sendo necessário que as ações e/ou etapas tenham que ser refeitas, causando retrabalho e conseqüente desperdício do dinheiro público, morosidade ao processo e descrença no público-alvo, sendo que algumas etapas como levantamento topográfico, projetos e cadastro socioeconômico são refeitos/atualizados diversas vezes.

Devido à defasagem no quadro técnico, conforme demonstra o Gráfico 1, o DERER está terceirizando a elaboração dos Projetos, através de certame licitatório; no entanto, enfrenta dificuldade de encontrar empresas especializadas dispostas a prestar estes serviços ao Estado. Os motivos relatados no SME são: a) demora na homologação das licitações; b) complexidade do trabalho; c) morosidade na tramitação e aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística, Projeto Urbanístico e demais Projetos, licença ambiental de AEIS junto aos órgãos públicos competentes, pois muitas vezes, as propostas de padrões urbanísticos excepcionalizados necessitam transpor conceitos técnicos rígidos e; d) atrasos nos pagamentos das faturas.

### **Cartórios de Registro de Imóveis - Individualização dos Lotes**

Após a devida aprovação do Projeto Urbanístico, ocorrem os tramites para a regularização cartorial do loteamento junto ao Serviço Registral de Imóveis das respectivas comarcas, via procedimentos do Provimento More Legal ou nos moldes da Lei Federal nº 11.977/09.

O “Projeto More Legal”, instituído por Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do RS, surgiu como importante instrumento de implementação do mandamento constitucional que garante o direito de propriedade. O seu objetivo é promover a imediata regularização das ocupações irregulares, com produção de efeitos reflexos positivos para a municipalidade, na medida em que esta arrecadará a contraprestação fiscal necessária para os investimentos na área social.

Com a aplicação do Provimento é possível a regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis, nos casos especificados e nas situações consolidadas. Entretanto, constata-se a morosidade da regularização cartorial via procedimento do Provimento More Legal e/ou nos moldes da Lei 11.977/09. Como exemplo podemos citar o Processo Judicial referente ao Loteamento Xará que foi protocolado em 2012 no Cartório de Registro de Imóveis de Gravataí/RS e ainda se encontra em tramitação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os marcos normativos referentes à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social trouxeram diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, no âmbito federal, estadual e municipal, que possibilitam chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves, pois objetivam legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover melhorias no meio ambiente urbano (recuperação e conservação de APP's e mananciais, implementação de saneamento básico) e a equidade social (oferta de moradia digna, infraestrutura, educação e lazer aos cidadãos excluídos) melhorando a qualidade de vida dessa população.

De acordo com o diagnóstico apresentado, as principais dificuldades da gestão pública para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária, pelo Estado do Rio Grande



do Sul, nos assentamentos irregulares já consolidados em glebas de sua propriedade, são: a) negociações com a comunidade, para a implantação do projeto, devido à complexidade do processo; b) elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos e complementares; c) expedição da licença ambiental; d) conflito na compatibilização entre o entendimento dos moradores, padrões urbanísticos e as exigências ambientais; e) falta de matrícula da área efetivamente ocupada; e f) hipossuficiência financeira e técnica do Estado.

Portanto, ao PERF cabe atender a Emenda Constitucional nº 26/00, que incluiu o direito à moradia como direito social, o que ultrapassa o atendimento das demandas judiciais, apontadas pelo Ministério Público, tendo em vista o expressivo número de obras de melhoria urbana para o atendimento de infraestrutura, a fim de dar condições dignas de habitação à população assentada em áreas públicas do Estado em processo de regularização fundiária, para o reassentamento de famílias em situação de risco.

Como proposições ao Programa de Regularização Fundiária sugerem-se: a) que seja fortalecido como política de estado, a fim de evitar que se confunda com práticas clientelistas e/ou eleitoreiras, caracterizadas por serem imediatistas e de curta duração; b) que os projetos sejam executados por equipe multidisciplinar que acompanhe as ações no médio e longo prazo exigidas pelos processos de regularização fundiária, para o quê se faz necessária a recomposição do quadro técnico e valorização dos profissionais do DERER; e d) que os recursos e as metas previstos no PPA, LDO e LOA sejam compatíveis com as reais metas do PERF; c) que os gestores promovam a integração entre órgãos, como: Secretarias do Estado, Procuradoria Geral do Estado, Defensoria Pública, Ministério Público, Ministério das Cidades e Prefeituras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_ Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

\_\_\_\_ Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015/73 (registros públicos) e 6.766/79 (parcelamento do solo urbano).

\_\_\_\_ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_ Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365/41, as Leis nºs 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90, e 10.257/01, e a Medida Provisória nº 2.197-43/01; e dá outras providências.

\_\_\_\_ Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91, e 10.406/02; e dá outras providências.

\_\_\_\_ Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938/81, 9.393/96, e 11.428/06 e dá outras providências.

CAROLO, Fabiana. As regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico em áreas de preservação permanente. Revista da Fundação de Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal, Brasília, ano 19, edição especial, p.120-129, 2011.

ENGEPLUS. Relatório Final Volume 1: Memorial Descritivo da Execução de Laudos, Pesquisa Cartorial e Cadastro Socioeconômico das Ocupações situadas no Morro Santa Teresa Município de Porto Alegre (Vilas Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa, Prisma, Vila Padre Cacique e demais ocupações consolidadas), Porto Alegre, p. 136, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DELATORRE, Rogério. Ação Civil Pública nº 001/1.09.0230229-2- Comarcade Porto Alegre - 7ª Varada Fazenda Pública, p. 3, 2015.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial, p. 7, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421>>. Acesso em: 02/06/2016.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a Necessidade de uma Gestão Urbano-Ambiental. Revista Magister Direito Ambiental e Urbanístico. Porto Alegre, p. 11, 2006. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>>. Acesso em: 23/03/2016.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. A Regularização Fundiária na Ordem Jurídica. Regularização Fundiária como implementar. RevistaMagister Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, p. 10, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>>. Acesso em: 23/03/2016.

QUEIROZ, Osório Jr. Planejamento urbano-ambiental: atribuições e responsabilidades. Revista eletrônica sobre Porto Alegre e o Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p.1, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.672, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.752, de 10 de novembro 1992. Regulamenta o disposto no artigo 27 do A.D.C.T. da Constituição do Estado.

\_\_\_\_\_. Proposta da Lei Orçamentária de 2016- PLOA2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br>>. Acesso em: 31/05/2016.

\_\_\_\_\_. SME. Sistema de Monitoramento Estratégico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sme.rs.gov.br/sme/login.php>>. Acesso em: 27/05/2016.

SBARDELLOTTO, Fabio Roque. Inquérito Civil nº 01202.00083/2006 -Comarcade Porto Alegre - 7ª Varada Fazenda Pública do Forocentral,p. 13, 2009.