



Interessado: ONG Estér Mulher, Associação dos Moradores Acesso P7, Câmara de Vereadores do Município, PARF/PGM e CEEE.

Objeto: Análise da Resolução Normativa n. 384, de 08/12/2009, da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, que estabelece condições para atendimento com redes de energia elétrica nos parcelamentos do solo para fins urbanos e na regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana, bem como para incorporação dos respectivos bens e instalações ao ativo da concessionária ou permissionária de serviço público de distribuição.

Parecer nº: 1162/2010

Parcelamento do solo urbano para fins de interesse social. Regularização fundiária de assentamentos de interesse social localizados em área urbana. Instalação da infraestrutura para implantação da rede elétrica. Requisitos. Procedimentos. Possibilidades. Resolução Normativa n. 384/09, da ANEEL. Aplicação do Estatuto da Cidade, da Lei Federal n. 11.977/09 – Minha Casa, Minha Vida, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental e legislação correlata.

A Gerência de Regularização de Loteamentos da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre – GRL/PGM tem participado de inúmeros debates, audiências públicas e inquéritos civis em que a discussão central objeto da pauta diz respeito à instalação de infraestrutura nas áreas



objeto de assentamentos precários e parcelamentos irregulares ou clandestinos do solo urbano municipal, mormente no que diz respeito à implantação das redes de energia elétrica e de abastecimento de água potável.

O debate vem calcado na irregularidade fundiária, motivo pelo qual não houve a devida implantação destes serviços públicos. A tônica das discussões visavam alcançar soluções concertadas não só para suprir a falta do serviço, mas também para encaminhar a regularização daqueles locais, buscando inseri-los na cidade formal.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, atenta a estes problemas, após amplo debate que redundou na realização de uma audiência pública em Brasília no ano de 2009, emitiu uma normativa, que tomou o n. 384, e disciplinou a matéria no âmbito da sua competência.

Por iniciativa desta PGM, montou-se um grupo de trabalho para acompanhar estas questões e avançar em um entendimento uniforme para aplicação da Resolução Normativa n. 384/09, da ANEEL, por todos os órgãos do Município, a fim de se evitar situações anômalas e interpretação divergente, o que poderia causar tratamento diferenciado para situações iguais, ferindo a norma constitucional.

Enfim, pretende-se auxiliar na formatação da dimensão jurídica da instalação da infraestrutura em área irregular, haja vista ser o Município o ordenador do solo urbano. Como se sabe, o ideário da reforma urbana marcou a concepção do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, e foi generosamente traduzido nas legislações infra-constitucionais em instrumentos potencialmente capazes de alavancar, dentre outras importantes mudanças institucionais nas cidades brasileiras, políticas de democratização da gestão municipal e permeabilização das estruturas administrativas à participação popular; políticas de regularização fundiária inseridas em uma política urbana amplamente comprometida com a subordinação da propriedade ao cumprimento de sua função social; e políticas de inversão de prioridades na destinação dos



recursos públicos, com um sentido de redistribuição da renda gerada pela cidade.

A par da iniciativa do Município, a comunidade da ONG Estér Mulher, da Associação dos Moradores Acesso P7 e a Câmara de Vereadores do Município, representada pela Frente Parlamentar pela Reforma Urbana e pela Comissão Especial pela Regularização da Energia Elétrica, posteriormente transformada em Frente Parlamentar pela Regularização da Energia Elétrica, apresentou uma proposta de instalação provisória de rede de energia elétrica nestas comunidades e em outras que demandaram diretamente perante ao órgão legislativo municipal, propondo a aplicação da normativa ora em comento.

O presente parecer resultou da necessidade apontada acima, em especial, de indicar o itínere no Município dos pedidos de expedição de termo de anuência previsto na normativa federal, interligados ou não com a regularização fundiária destes locais, dependendo da situação fática e dos riscos existentes.

O presente estudo e o amadurecimento dos fundamentos urbanísticos e jurídicos resultou de reuniões realizadas com os setores do Município que lidam com a irregularidade fundiária, mormente PGM, DEMHAB e SMCPGL; população atingida, através de suas organizações políticas: UAMPA, COMATHAB e várias associações de moradores, agência reguladora e concessionária de energia elétrica em Porto Alegre: ANEEL (através de seu Procurador-Geral Dr. Márcio Pina Marques), AGERGS e CEEE; bem como a participação de uma série de audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores do Município de Porto Alegre, através das Frentes Parlamentares pela Regularização da Energia Elétrica e Reforma Urbana, grandes indutoras em nível local e nacional deste assunto.

Desde já, apontamos que serão utilizados os seguintes instrumentos, cujo exame será feito na sequência: Constituição



Federal, Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 11.977/09, Lei Complementar n. 434/99 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental de Porto Alegre, Lei Complementar Municipal n. 636/10, e demais legislação correlata referente à política pública urbana e habitacional.

É o relatório. Passo a examinar.

1. Contextualizando o tema – Política Pública Habitacional e a Regularização Fundiária.

Não é novidade para ninguém que no Brasil um bom número de moradias não possuem condições dignas e estão localizadas em áreas impróprias para habitação, ou seja, grande parte dos domicílios integram vilas, favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais em locais precários, etc.

Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos da cidade.

O processo de questionamento do modelo de desenvolvimento urbano, planejamento e políticas tradicionais e a necessidade de enfrentamento da problemática social e habitacional resultou em novos instrumentos de manejo do solo urbano que reconhecem o direito à cidade e a moradia para todos como princípios fundamentais de toda e qualquer política e instrumento de desenvolvimento urbano.¹

¹ Rolnik, Raquel, org. II. Bischof, Raphael, Klintowiwitz, Danielle e Reis, Joyce. Como Produzir Moradia Bem Localizada com Recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. 2010



Com a Constituição Federal de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade em 2001 consolidou-se uma nova ordem jurídica no Brasil, baseada no princípio da função social da cidade e da propriedade. Neste processo, que abriu possibilidade para revermos lógicas concentradoras e excludentes de modelos tradicionais de atuação urbanística, importantes instrumentos de planejamento urbano e ordenação territorial permitem a criação de canais de pactuação entre diversos atores e segmentos da sociedade nos processos decisórios sobre o destino da cidade, facilitando e promovendo a regularização fundiária de interesse social e o fomento de empreendimentos habitacionais deste mesmo porte.

É sob esta ótica que o Município de Porto Alegre procura trabalhar a política fundiária de seu território e, por este motivo também, é sob este olhar que será interpretada e aplicada a normativa objeto da Resolução n. 384/09 da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.

Por outro viés, é de ser destacado que a regularização fundiária integra o conteúdo da ordem urbanística, previsto como direito difuso, juridicamente tutelado no Brasil, a teor do que dispõe o Estatuto da Cidade.

Esta caracterização implica em conseqüências jurídicas, dentre as quais tratar um problema outrora objeto do direito individual, típico do liberalismo, como problema social, inerente ao Estado Social, consagrado na Constituição de 1988, o que reforça a perspectiva acima apontada.

2. Delimitação de competência – como funciona a política pública habitacional de regularização fundiária no Município de Porto Alegre.

Denomina-se regularização fundiária o processo de verificação da situação da propriedade e posse de áreas urbanas ou rurais,



públicas ou privadas que se formaram em desacordo com as normas legais que regulam a matéria. Pressupõe, portanto, uma utilização do território em condições que trazem dúvidas sobre os direitos de propriedade e posse do local.

Segundo Betânia Alfonsin², é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Cada ocupação consolida-se de uma forma e por isso possui características próprias. Em cada caso é necessário verificar sua origem (assentamento autoproduzido, invasão, loteamento irregular ou clandestino, etc.) e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos ocorreram durante e após sua formatação. A avaliação da forma como se dará a regularização fundiária vai depender dos parâmetros que a demarcação, o levantamento fundiário, a vistoria e a aquisição de terras demonstraram.

E, como a regularização envolve a transferência de dominialidade do imóvel, cada processo está condicionado a intrincados meios de negociação, nos quais estão envolvidos adequações jurídicas (leis, decretos, portarias, etc.) e técnicas (projetos técnicos, vistorias, memoriais descritivos, mapas, etc.). Todas relacionadas aos limites, modalidades de uso, domínio, demarcações e, muitas vezes, remanejamentos de populações em ocupações irregulares em área inadequada à moradia.

No Município de Porto Alegre diferentes órgãos trabalham a regularização fundiária: a Procuradoria-Geral do Município, através da Gerência de Regularização de Loteamentos, e o Departamento Municipal de Habitação, que coordena o Programa de Regularização Fundiária – PRF.

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



A opção por esta formatação levou em consideração a questão da propriedade da gleba, que é fator de relevância para fins de regularização, e as diferentes legislações aplicáveis a cada caso. Ocorre que nos casos de loteamento o órgão público só poderá atuar em casos em que não há litígio acerca da propriedade, pois o nascedouro da irregularidade é uma relação jurídica entre proprietário e adquirente do lote. Relação esta que é validada ao ser reconhecida como direito de propriedade ao ser registrada na matrícula com base no Provimento n. 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Projeto More Legal, ou seja, o pedido de registro dos lotes leva em conta os contratos de compra e venda firmados entre loteador irregular/clandestino e adquirente do lote e sua devida quitação.

Além disso, cabe ao Município exigir a regularização do parcelamento do solo do responsável por sua implantação, no caso o loteador clandestino ou irregular, eis que o desenvolvimento urbano submete-se a regramentos previstos em lei - Lei Federal n. 6.766/79 e Plano Diretor do Município – PDDUA – Lei Complementar Municipal n. 434/99. A coletividade tem direito de ver observados os padrões legais de urbanismo. Por outro lado, é dever constitucional do órgão federado defender o meio-ambiente, bem de uso comum do povo. A lesão a ordem urbanística e ao meio ambiente autorizam o Município a buscar judicialmente a reparação aos mesmos, nos termos do artigo 5º c/c artigo 1º, I e VI, da Lei Federal n. 7.347/85.

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



Para deixar claro: a Gerência de Regularização de Loteamentos é responsável pelas áreas objeto de loteamentos irregulares e clandestinos, já o DEMHAB tem sob sua incumbência os assentamentos autoproduzidos.

Por outro lado, quando se fala política pública habitacional, não se pode deixar de lado a Lei Federal n. 11.977/09, verdadeiro marco regulatório em termos de empreendimentos habitacionais de interesse social e regularização fundiária, no sentido de que perfila caminhos até então jamais trilhados e é de vital importância para o objeto desta orientação, pois traz as normas ora vigentes que fizeram com que o Município se reestruturasse para poder aplicá-las.

Por exemplo, a Lei Complementar n. 636, de 13 de janeiro de 2010, instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – Porto Alegre, com o objetivo de viabilizar a construção de um amplo número de habitações populares. Com isso, foi possível fazer valer e funcionar o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que prevê a alocação de recursos públicos dos entes federativos (União, Estados e Municípios) com a entrega de áreas do seu território para construtoras, que apresentam projetos habitacionais à Caixa Econômica Federal - CEF, que, por sua vez, financia recursos para a construção, disponibilizando no mercado empreendimentos de interesse social; ou o Programa Nacional de Habitação Urbana, onde o beneficiário procura a construtora ou a Caixa Econômica Federal para aquisição do imóvel ou obtenção de crédito com condições diferenciadas; entre outras modalidades previstas no programa Minha Casa, Minha Vida, com aval dos órgãos públicos locais.

Em termo de regularização fundiária, a Procuradoria-Geral do Município está adequando sua estrutura organizacional para aplicar instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, previstos na Lei Federal n. 11.977/09, promovendo a segurança jurídica da posse e a melhoria da condição de vida da população envolvida em uma série



de assentamentos irregulares do Município de Porto Alegre, com a agilidade que o procedimento requer.

Todo este esforço e trabalho legislativo, político e institucional agora se liga à normativa ora em comento, que veio somar, ou seja, possui a mesma linha filosófica e de política pública, no sentido de viabilizar melhoria de qualidade de vida da população de interesse social e baixar os custos da moradia para esta população, minimizando os infortúnios da irregularidade fundiária. Nestes sentido, a Resolução n. 384/09 da ANEEL estabelece a responsabilidade da distribuidora de energia elétrica pela construção das redes e instalações em empreendimentos habitacionais urbanos de interesse social, regularização fundiária de interesse social e atendimento de unidades consumidoras de caráter não permanente em áreas ocupadas irregularmente.

Assim, visando a melhor aplicação deste instrumento, analisar-se-á, a partir deste momento, todas as hipóteses previstas na resolução.

3. Delimitação das situações jurídicas previstas na Resolução n. 384/09:

3.1. “Artigo 3º. A distribuidora é responsável pelos investimentos necessários e pela construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em empreendimentos habitacionais urbanos e de interesse social e na regularização fundiária de interesse social, destinados às classes de baixa renda, que estejam em conformidade com a legislação aplicável, observando-se as seguintes distinções³:”

³ “Art. 3º A distribuidora é responsável pelos investimentos necessários e pela construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em empreendimentos habitacionais urbanos de interesse social e na regularização fundiária de interesse social, destinados às classes de baixa renda, que estejam em conformidade com a legislação aplicável, observando-se as seguintes disposições:



Reza o art. 3º que (1) em empreendimentos habitacionais urbanos de interesse social e (2) na regularização fundiária de interesse social, destinados às classes de baixa renda, a distribuidora será responsável pelos investimentos necessários e pela construção das redes e

§ 1o Os investimentos referidos no caput compreendem as obras necessárias, em quaisquer níveis de tensão, para a conexão da rede de propriedade da distribuidora.

§ 2o Nos empreendimentos de que trata o caput, inclusive os implantados nas modalidades de condomínios horizontais ou verticais, a responsabilidade da distribuidora compreende as obras de distribuição até o ponto de entrega, em conformidade com as Condições Gerais de Fornecimento.

§ 3o A responsabilidade de que trata o caput não inclui a implantação do sistema de iluminação pública ou de iluminação das vias internas, conforme o caso, observadas as Condições Gerais de Fornecimento.

§ 4o O atendimento às unidades consumidoras localizadas nas áreas descritas no caput dar-se-á em consonância com as disposições da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, alterada pela Lei no 10.762, de 11 de novembro de 2003, da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e da Resolução no 223, de 29 de abril de 2003, podendo ser feito gradativamente, na medida em que as solicitações das ligações forem sendo atendidas, observadas as particularidades dos parcelamentos integrados à edificação, onde a execução da obra deve ser compatibilizada com o cronograma de implementação do empreendimento.

§ 5o O responsável pela implantação do empreendimento habitacional urbano de interesse social ou da regularização fundiária de interesse social, de que trata o caput, deve solicitar formalmente a distribuidora o atendimento, com no mínimo 1 (um) ano de antecedência, fornecendo, entre outras, as seguintes informações:

I - documentação comprobatória de caracterização do empreendimento ou da regularização fundiária como sendo de interesse social, incluindo as leis específicas ou declarações do poder público, conforme o caso;

II - licenças obrigatórias;

III - cópia do projeto completo aprovado pela autoridade competente; e

IV - todas as informações técnicas necessárias, em coordenadas georreferenciadas, para o projeto da infraestrutura básica.

§ 6o A distribuidora tem o prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da solicitação referida no parágrafo anterior, para elaborar os estudos, orçamentos, projetos e informar ao responsável pela implantação do parcelamento ou da regularização fundiária, por escrito, as condições de fornecimento, os requisitos técnicos e os respectivos prazos de início e de conclusão das obras, observado o disposto nas Condições Gerais de Fornecimento.

§ 7o Os prazos estabelecidos e/ou pactuados, para início e conclusão das obras a cargo da distribuidora, podem ser suspensos quando:

I - o responsável pela implantação do parcelamento ou da regularização fundiária não apresentarem as informações sob sua responsabilidade;

II - cumpridas todas as exigências legais, não for obtida licença, autorização ou aprovação de autoridade competente;

III - não for obtida a servidão de passagem ou via de acesso necessária à execução dos trabalhos;

IV - a não execução das demais obras de infraestrutura no parcelamento ou na regularização fundiária impedirem a execução das obras a cargo da distribuidora; e

V - em casos fortuitos e/ou de força maior.

§ 8o A distribuidora deve, no prazo de até 180 (cento e oitenta dias) contado da publicação desta Resolução, desenvolver e incluir em suas normas técnicas opções de redes de distribuição e de padrões de entrada de energia de baixo custo para os parcelamentos de interesse social.

§ 9o Objetivando a modicidade tarifária, podem ser alocados recursos, a título de subvenção econômica, oriundos de programas especiais implantados por órgão da Administração Pública Federal, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, ou da administração indireta, ou, facultativamente, pelo responsável pela implantação do parcelamento ou da regularização fundiária."



instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras, desde que o responsável pelo empreendimento ou pela regularização atenda aos requisitos na norma, com no mínimo 1 (um) ano de antecedência (parágrafo 5º):

- I) solicitação formal à distribuidora para atendimento da demanda;
- II) documentação comprobatória de caracterização do empreendimento ou da regularização fundiária como sendo de interesse social - AEIS;
- III) licenças obrigatórias;
- IV) projeto completo aprovado pela autoridade competente; e
- V) informações técnicas necessárias, em coordenadas georreferenciadas, para o projeto de infraestrutura básica.

Esta normativa é estabelecida para os casos de implantação definitiva da rede elétrica, seja em empreendimentos novos ou na regularização fundiária.

Veja-se que há expressa garantia de prestação de serviço pela concessionária pela elaboração de projeto, implantação e fornecimento de energia elétrica à empreendimentos habitacionais de interesse social a serem formatados e construídos seja por órgãos públicos, seja pela iniciativa privada, seja em parceria entre estes ou não.

E não poderia ser diferente, porque toda a política habitacional foi construída a partir dos pilares Estado x sociedade civil, incentivando parcerias e repartindo responsabilidades. E o Município de Porto Alegre trabalha desta forma há muitos anos, incentivando o cooperativismo habitacional, firmando ajustamentos de conduta com loteadores irregulares e clandestinos, ajustando medidas mitigadores e compensatórias em empreendimentos de grande impacto urbano-ambiental, construindo alternativas entre moradores e proprietários de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, a fim de evitar a desocupação em massa. Enfim, ordenando o solo urbano e buscando soluções para integrar as áreas irregulares à cidade formal, como preconiza a norma constitucional.



Assim também o faz a Lei Federal n. 11.977/09 – Minha Casa, Minha Vida, ao disciplinar a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, que no seu Capítulo I traz uma série de dispositivos que estabelecem obrigações ao Poder Público e a empreendedores privados a fim de garantir a efetiva construção de unidades habitacionais a preços justos.

As concessionárias de energia elétrica, neste aspecto, inserem-se no contexto social preconizado na Carta Magna e contribuem para que a população necessitada possa usufruir de serviços de qualidade por preços razoáveis. A agência reguladora, ao disciplinar a norma nestes termos, fez cumprir adequadamente o preceito constitucional, o que deve ser louvado e aplaudido por todos.

No que pertine à regularização fundiária: deve-se atentar para as situações em que (1) o Município é o responsável pelo processo de regularização e aqueles (2) em que apenas aprova os procedimentos.

Na primeira hipótese é o Município quem deve atender os requisitos da norma, alcançando à concessionária ou permissionária os documentos necessários. Já no segundo caso o Município atua como mero regulador do solo urbano, aprovando os procedimentos no âmbito de sua competência. O responsável pela regularização (loteador, moradores, empreendedor, associação de moradores, cooperativas, etc.) é quem deve solicitar os serviços e atender os requisitos da norma.

Quando for o Município quem está realizando a regularização, obviamente, deve-se atentar para as competências internas: Procuradoria-Geral pelas áreas objeto de loteamentos irregulares e clandestino e DEMHAB quando se tratar de assentamentos autoproduzidos.



Agora, é importante destacar que, pela normativa, a distribuidora de energia elétrica não se responsabilizará por nenhuma obra urbanística ou investimento deste mesmo cunho necessário para instalação da infraestrutura básica da rede de energia elétrica, ou seja, se for necessário alargamento viário, retirada de moradia do leito ou mesmo deslocamento de cerca, isto será de competência do responsável pela regularização ou instalação do empreendimento, inclusive as obras do sistema de iluminação pública (art. 4º e parágrafos).

3.2. “Art. 5º. Faculta-se à distribuidora o fornecimento de energia elétrica a unidades consumidoras de caráter não permanente localizadas em assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, condicionado à solicitação e/ou anuência expressa do poder público local e à disponibilidade de energia e potência⁴.”

O art. 5º, por sua vez, conforme disciplina expressa do parágrafo único, faculta às distribuidoras a instalação de redes provisórias, com objetivo único e exclusivo de reduzir o risco de danos e acidentes a pessoas, bens ou instalações do sistema elétrico, tão comum em nossa

⁴ “Art. 5o. Faculta-se à distribuidora o fornecimento de energia elétrica a unidades consumidoras de caráter não permanente localizadas em assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, condicionado à solicitação e/ou anuência expressa do poder público local e à disponibilidade de energia e potência.

§ 1o O atendimento de que trata o caput deve ser realizado como forma de reduzir o risco de danos e acidentes a pessoas, bens ou instalações do sistema elétrico e de combater o uso irregular da energia elétrica.

§ 2o A distribuidora executará as obras às suas expensas, ressalvado o disposto no § 9o do art. 3o, devendo, preferencialmente, disponibilizar aos consumidores opções de padrões de entrada de energia de baixo custo e de fácil instalação.

§ 3o Em locais que não ofereçam segurança à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, a exemplo daqueles com dificuldades para a realização de medição regular, leitura ou entrega de fatura, o atendimento à comunidade poderá utilizar o sistema de pré-pagamento da energia elétrica ou outra solução julgada necessária, mediante apresentação pela distribuidora das devidas justificativas para avaliação e autorização prévia da ANEEL.

§ 4o Os consumidores atendidos na forma deste artigo devem ser previamente notificados, de forma escrita, sendo-lhes prestadas todas as orientações técnicas e comerciais e as informações atinentes ao caráter provisório do atendimento, bem como sobre a possibilidade de remoção da rede de distribuição de energia elétrica após a decisão final sobre a situação do assentamento.”



sociedade nas áreas irregulares, e com o intuito de combater o uso irregular de energia elétrica (os famosos “gatos”⁵).

Como se trata de rede provisória, a normativa não previu nenhum regramento para sua instalação, a não ser a solicitação ou anuência expressa do poder público local e disponibilidade de energia e potência no local.

Entretanto, para que o poder público local – leia-se Município – possa solicitar ou anuir, necessário observar alguns procedimentos e legislações, a fim de se evitar prejuízos e responsabilizações. Desta forma, atentou-se para as seguintes situações fáticas.

3.2.1. Área em que há disputa judicial sobre posse ou propriedade.

Obviamente, o poder público local não poderá contrariar ou decidir em nome do Poder Judiciário quando a área em que haverá a instalação da infraestrutura de energia elétrica é objeto de disputa judicial relativa a sua posse ou propriedade, seja a área pública ou privada, independentemente do tipo de ação sob tutela jurisdicional: possessória, demarcatória, demolitória, desapropriatória (direta ou indireta), etc.

Nestes casos, eventual termo de anuência por parte do Município estará condicionado à autorização do proprietário ou de específica autorização judicial obtida nos autos do processo, cujo requerimento deve partir da própria concessionária do serviço público de energia elétrica, eis que baseada no risco à vida ou à propriedade, cuja aferição é realizada por esta.

3.2.2. Áreas em que NÃO há disputa judicial sobre posse ou propriedade.

⁵ Estes não “privilégio” das áreas irregulares, mas certamente em maior número nestas.



3.2.2.1. Áreas Públicas

Os bens públicos no Brasil têm conceito, espécies, e regime jurídico definido pela legislação e doutrina pátria. Adotamos o conceito de Celso Antonio Bandeira de Mello como sendo “todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...)”, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.”⁶

Os bens que integram o domínio público estão submetidos ao regime jurídico da inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, de acordo com sua espécie, previstas no Código Civil de 2002. Conforme Lúcia Valle Figueiredo, os bens de uso comum do povo são aqueles cuja finalidade é o desfrute do povo. Os bens de uso especial são os que têm destinação específica, isto é, afetam-se à execução de serviços públicos determinados, e os bens dominicais são os que se encontram no patrimônio da União, Estado ou Município e autarquias, como objeto de direito pessoal ou real dessas entidades. Os bens dominicais podem ser entendidos residualmente entre aqueles que não são de uso comum do povo quer por sua própria natureza, quer por sua destinação específica, ou que não são de uso especial. Os bens dominicais não se sujeitam ao regime de direito privado. Todo o patrimônio público rege-se pelo regime de direito público.⁷

O que importa realmente para este estudo, relativamente aos bens públicos imóveis, é a sua característica de imprescritibilidade, oriunda do Código Civil e atualmente prevista no art. 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal, que determina que os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, mesmo que excepcionalmente.

⁶ Bandeira de Mello, Celso Antonio, Curso de Direito Administrativo. 19ª ed., revisada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 47, de 5.7.2005, São Paulo, Malheiros Editores, 2005. Pg. 837.

⁷ Figueiredo, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Malheiros Editores. 2004, pg. 555.



A imprescritibilidade e sua decorrente inalienabilidade decorrem da afetação ao uso público. Cessada a afetação, isto é, ocorrendo a desafetação, o bem pode ser alienado. Desta característica também se extrai a conclusão de que os bens públicos não podem sem embargados, hipotecados, desapropriados, penhorados, reivindicados, usufruídos, objetos de servidão.

Ora, não havendo possibilidade de usucapião ou qualquer tipo de perda do bem público, não há que se falar na hipótese de sofrerem eventual desapropriação indireta de outro órgão público, razão pela qual não há qualquer óbice para se solicitar ou anuir relativamente a instalação de uma rede precária e provisória de energia elétrica.

Entretanto, nestes casos, salutar e conveniente que se consulte, ouça ou até mesmo se solicite também a autorização do proprietário (União, Estados, suas autarquias, fundações e demais órgãos que compõem a estrutura estatal) da área que sofrerá esta interveniência, ou seja, colocação provisória de infraestrutura de rede de energia elétrica, para se evitar maiores desgastes e até mesmo conflito de interesses.

3.2.2.2. Área privada.

É preciso enfatizar, mais uma vez, que a rede ligada com base no art. 5º da Resolução n. 384/09 tem caráter provisório, ou seja, não ensejaria qualquer argumento ou daria características de permanência àquela população no local ocupado. Ao contrário, a Resolução permite até que se instale rede de energia elétrica em área de preservação permanente ou em área de risco, bastaria a solicitação ou o termo anuência do poder público, pois a instalação da infraestrutura está relacionada ao risco de vida à população e ao patrimônio dos moradores e da concessionária, e não à regularização e/ou propriedade da área.



Entretanto, como se disse, a cautela exige que se tome certos cuidados ao emitir o termo de anuência, eis que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que impõe a observância à função social, protege o direito de propriedade. Assim, não havendo anuência ou autorização do proprietário da área onde será instalada a rede, os interessados – moradores – devem comprovar que se trata de ocupação com tempo de posse igual ou superior há 5 (cinco) anos, caso contrário poderá ensejar desapropriação indireta por parte do proprietário contra o Município e até mesmo contra a concessionária do serviço.

Explica-se. *Desapropriação indireta* é, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório”. No caso em exame, a colocação de infraestrutura por parte do Poder Público numa área particular poderia ser vista como uma espécie de apossamento do bem, a ensejar indenização, eis que deu condições de permanência à população naquele local. A Constituição Federal prevê expressamente que a ocorrência de desapropriação, sem observância do devido procedimento, autoriza o proprietário a buscar a justa indenização. Aliás, há decisões judiciais neste sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ÁREA REMANESCENTE DE OUTRA DESAPROPRIAÇÃO. INVASÃO POR POSSEIROS. Reconhecimento do estímulo pelo ente municipal à ocupação irregular das terras das autoras. Valor da indenização devida e razoavelmente apurado pela perícia técnica. Pedido de extensão ao presente processo de ressalva feita pela 4ª Câmara Cível quando do julgamento de embargos de declaração opostos contra o acórdão prolatado em demanda movida pela co-proprietária em que se postulava o mesmo pedido ora formulado que não merece acolhimento. Particularidades da presente demanda que não justificam a realização de semelhante ressalva. Manutenção do percentual dos honorários de advogado arbitrados em 4% sobre o valor da condenação, tendo em vista, especialmente, o dilargado período de tramitação do feito. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO DESPROVIDA.” (Apelação Cível Nº 70028568574, Terceira



Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 09/07/2009).

O resguardo do ente público para emitir termo de anuência para instalação de rede elétrica, então, decorre da não existência ou não finalização do processo de regularização, estando a propriedade atrelada ao particular. Por este motivo, poderia, em tese, ensejar aludida desapropriação indireta. Havendo posse sem controvérsia, ou seja, mansa e pacífica por mais de cinco anos, não ensejaria o problema da indenização, por já se tratar de área que não mais pertence ao proprietário particular, faltando a declaração administrativa ou judicial da perda da posse e propriedade, ou melhor, da outorga do direito aos atuais moradores.

No âmbito da PGM a matéria afeta a possibilidade de instalação de infraestrutura em locais irregulares, sem ensejar pedido de desapropriação indireta, seja na condição de assentamentos autoproduzidos ou loteamentos irregulares ou clandestinos, já foi objeto do Parecer devidamente homologado, de lavra da Dra. Roberta Irber Redel, que está tombado sob o n. 1104/04. À época a dúvida era sobre a possibilidade de executar obras em vias decorrentes de ocupação irregular do solo. O Parecer está assim ementado:

“Cadastramento de vias. Distinção entre loteamentos clandestinos e irregulares e ocupações autoproduzidas. Possibilidade de execução de obras de infra-estrutura. Cabimento nos casos de ocupações autoproduzidas, em áreas particulares, existentes há menos de vinte anos. Hipótese em que resta descaracterizada a desapropriação indireta ante a ausência de desapossamento por parte do Poder Público. Critérios e procedimentos.”

Veja-se que a ementa fala em prazo menor que 20 (vinte) anos. E na espécie, já mencionado acima, será utilizado como critério temporal o prazo de 5 (cinco) anos, tendo em vista ser o prazo que, em tese,



teria o proprietário para reivindicar sua propriedade, pois, uma vez transcorrido este lapso temporal, os ocupantes poderiam pleitear a propriedade mediante ajuizamento de ação de usucapião constitucional urbano, individual ou coletiva, ou invocá-la em matéria de defesa. Este limite mínimo representa, portanto, uma segurança jurídica para a posse dos ocupantes.

Ademais, a hipótese de prescrição quinquenal também já foi analisada por esta Casa, a teor do que se constata no Parecer n. 1042/01, de lavra da Dra. Jacqueline Severo da Silva, referente ao registro dos usucapiões na Vila Orfanotrófio, na forma que segue:

“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 6.015/73).”

Nestes casos, deve haver abertura de um procedimento administrativo perante o Município e a devida juntada de documentos que comprovem a posse coletiva daquela comunidade pelo tempo mínimo de 5 (cinco) anos, a fim de se obter o termo de anuência. O próprio Município poderá auxiliar nesta comprovação, através de atas de reuniões do Orçamento Participativo ou qualquer outro tipo de solicitação ou reivindicação da comunidade perante o Município, ou através de plantas, cadastros, processos administrativos ou outros tipos de documentos que estejam com a Administração Pública. Havendo dúvida, poder-se-á proceder oitiva de testemunhas. Trata-se de decisão *interna corporis* que poderá ser questionada judicialmente.



Nestes casos também deverá ser observada a competência para emissão do termo de anuência: Procuradoria-Geral do Município se a hipótese contemplar área objeto de loteamentos irregulares e clandestinos; e DEMHAB se se tratar de assentamento autoproduzido.

Diante de todo o exposto, do ponto de vista jurídico, no âmbito do Município de Porto Alegre, a norma deve ser aplicada da seguinte forma:

1. Na hipótese de aplicação do art. 3º - instalação de rede definitiva - a gleba objeto da instalação da rede de energia elétrica deve atender todos os requisitos da norma, quais sejam: I) solicitação formal à distribuidora para atendimento da demanda; II) documentação comprobatória de caracterização do empreendimento ou da regularização fundiária como sendo de interesse social - AEIS; III) licenças obrigatórias; IV) projeto completo aprovado pela autoridade competente; e V) informações técnicas necessárias, em coordenadas georreferenciadas, para o projeto de infraestrutura básica, seja em (1) empreendimentos habitacionais urbanos de interesse social e (2) na regularização fundiária de interesse social. Em ambas hipóteses deve-se atentar para:

1.1. quando o Município é o responsável pelo processo de regularização, ocasião em que se responsabilizará pela entrega de toda a documentação e realização das obras necessárias para instalação da rede elétrica. Se for loteamento irregular ou clandestino, esta incumbência é da Procuradoria-Geral do Município; se for assentamento autoproduzido, responsabilidade do DEMHAB;

1.2. os casos em que o Município apenas aprova os procedimentos; hipótese em que são os responsáveis pela regularização que deverão tomar todas as providências necessárias para instalação da infraestrutura elétrica.



2. na hipótese de aplicação do artigo 5º - instalação de rede provisória – devem ser observadas as seguintes situações, além da competência interna do Município para a regularização fundiária, repete-se outra vez: a Procuradoria-Geral do Município é responsável pelas áreas objeto de loteamentos irregulares e clandestinos, já o DEMHAB tem sob sua incumbência os assentamentos autoproduzidos:

2.1. áreas em que há disputa judicial sobre posse ou propriedade – o termo de anuência do Município será concedido se houver autorização do proprietário da gleba ou autorização judicial expressa obtida nos autos do processo, através de requerimento formulado pela própria concessionária do serviço público, eis que baseado no risco à vida ou à propriedade;

2.2. áreas em que não há disputa judicial sobre a posse ou propriedade:

2.2.1. área pública – o Município concederá o termo de anuência, porém recomendará que se ouça o ente público proprietário da gleba;

2.2.2. área privada – os interessados/moradores devem comprovar que se trata de ocupação com tempo de posse igual ou superior há 5 (cinco) anos, a fim de se evitar eventual hipótese de ajuizamento por desapropriação indireta pelo proprietário em face do Município de Porto Alegre ou obter autorização do proprietário particular para obter o termo de anuência do Município.

É o parecer, que submeto à consideração.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2010.

Simone Somensi
Procuradora Municipal - OAB/ RS 46.444



HOMOLOGAÇÃO

HOMOLOGO o Parecer nº 1162/2010, da lavra da Procuradora Simone Somensi, que versa acerca da aplicação da Resolução Normativa ANEEL n. 384, de 08/12/2009, relativamente aos condicionantes de atendimento e instalação de redes de energia elétrica nos parcelamentos de solos para fins urbanos de interesse social e na regularização fundiária de interesse social, localizados em área urbana.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação à Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente; à Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização fundiária; à Gerência de Regularização de Loteamentos; e ao Departamento Municipal de Habitação, estabelecendo-se orientação jurídica uniforme para casos similares.

PGM, 29 de setembro de 2010.

João Batista Linck Figueira,
Procurador-Geral.