

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Juliano Ismael Possa

O PROJETO MORE LEGAL PODE POR FIM AS  
IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS URBANAS SEM  
INCENTIVA-LAS OU FERIR A LEGISLAÇÃO

Passo Fundo  
2014

Juliano Ismael Possa

O PROJETO MORE LEGAL PODE POR FIM AS  
IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS URBANAS SEM  
INCENTIVA-LAS OU FERIR A LEGISLAÇÃO

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob orientação do professor Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho.

Passo Fundo

2014

Aos meus pais,  
pelo empenho e dedicação para prover minha educação e formação de meu caráter.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, pais, irmãos, avós, tios, e primos,  
pela contribuição e apoio que cada um realizou  
para que esse objetivo se torna-se realidade.

A minha chefe e amiga Elaine Maria Cherobini Alflen,  
Titular do Ofício de Registros Públicos de Victor Graeff/RS,  
que no decorrer de todo o curso me incentivou, auxiliou,  
me dando o exemplo que precisava para trilhar minhas metas,  
a qual é detentora da minha maior estima e consideração.

Ao excelente grupo de professores da Universidade,  
aos quais conservarei profundo respeito e admiração  
pelo trabalho realizado, na árdua tarefa  
de formar juristas capazes de pensar o direito em sua essência.

Com méritos especiais ao Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho,  
que me auxiliou na missão de materializar esse trabalho,  
sobre um tema ímpar, mas de reflexões muito amplas.

## RESUMO

Considerando-se à propriedade como direito fundamental consagrado em nossa Constituição Federal de 1988, e resguardado em outros dispositivos atentos a reiterar sua função social e regular com a merecida atenção sua aplicação diante do contexto histórico social de nosso País. O presente trabalho estuda o processo de urbanização partindo de suas origens, motivações, e sua real efetivação, diante da concepção das cidades como centro da ordem, capazes de prover o direito à propriedade que cumpra sua função social e possibilite o bem-estar comum, o desenvolvimento sustentável de maneira harmônica ao ambiente urbano e seu plano diretor. Partindo do ponto do constante crescimento e procura, movido por anseios sociais e de grande potencial econômico, o trabalho reflete entre o ponto de equilíbrio entre os interesses particulares sem suprimir ao interesse público, adentrando no processo de loteamento urbano, seus fundamentos, requisitos, e procedimentos. Depois de realizada a contextualização sobre o tema o trabalho atem-se abordar o cenário do parcelamento do solo de maneira ilícita, suas consequências e prejuízos à sociedade em geral, os motivos que o impulsionam, e o desrespeito aos diplomas legais. Por fim aborda a promoção da regularização dessas novas zonas urbanas criadas em descompasso as normas vigentes, com fulcro ao Projeto More Legal, uma iniciativa da justiça gaúcha, para promoção da regularização de maneira simplificada e menos burocrática de situações de imóveis urbanos ou urbanizados, mesmo que situados em localidades rurais, que se acham em situação consolidada e irreversível. O trabalho aborda e esclarece o procedimento no intuito de verificar sua aplicabilidade sem que se crie um incentivo à irregularidade ou lesão aos diplomas legais, baseado no procedimento e requisitos diferenciados e simplificadores do instrumento. Ao final resta-se entendido por este estudo que o Projeto More Legal embora possibilite que em alguns casos ocorra à regularização de imóveis cuja situação esteja diversa das exigências legais de outros dispositivos, esse não visa e nem gera dado à ordem social, pois apenas simplifica e promove a regularização dos imóveis provendo o direito a propriedade regular, à efetivação da nova função social que lhes foi atribuída, garantindo o acesso ao desenvolvimento sustentável, instrumentos urbanísticos que estejam carentes, e promoção da moradia digna, diminuído as desigualdades sociais.

**Palavras-Chave:** Direito à propriedade; Função social do imóvel urbano; Loteamentos; Plano Diretor; Projeto More Legal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL URBANO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR AO DIREITO DE MORADIA.....</b>	<b>10</b>
1.1 Visão constitucional sob a função social do imóvel urbano.....	11
1.2 Direito a moradia como instrumento provedor do princípio da dignidade humana.....	20
1.3 O Plano Diretor como instrumento do Poder Público frente à expansão urbana.....	26
<b>2 CONSTITUIÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS.....</b>	<b>31</b>
2.1 Requisitos legais para a instalação de loteamentos .....	31
2.2 Situações regulares e irregulares e seus reflexos no contexto social, econômico e ambientais.....	41
2.3 Descumprimento dos requisitos legais e consequências jurídicas.....	46
<b>3 REGULARIZAÇÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS ILÍCITOS.....</b>	<b>51</b>
3.1 Fundamentos para prover regularização dos imóveis urbanos.....	51
3.1.1 Conflito existente entre a situação fática frente os requisitos legais .....	53
3.1.2 Possibilidade jurídica e os institutos hábeis para a regularização jurídica.....	56
3.2 Utilização do Projeto More Legal: como solução das irregularidades fundiárias urbanas.....	59
3.2.1 Objetivo almejado com o Projeto More Legal.....	61
3.2.2 Possibilidade legal e procedimentos.....	62
3.2.3 Benefícios da utilização deste procedimento.....	72
3.3 O ponto de equilíbrio entre normas jurídicas e a primazia do interesse social.....	74
3.3.1 Efetivação dos direitos fundamentais no impasse entre normas.....	76
3.3.2 Homologação das garantias constitucionais diante o contexto da expansão urbana.....	77
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é oriundo de reflexões e pesquisas referentes ao ambiente urbano, seu surgimento, função, expansão, e regularização de situações em descompasso legal. Essa última que vem ocorrendo incessantemente e progressivamente no decorrer das décadas, mudando totalmente as características de nosso País, de um cenário extremamente colonial para um ambiente altamente industrializado, onde a atração pelas oportunidades e anseios sociais fez impulsionar o êxodo rural e vindo a criar verdadeiros aglomerados de pessoas.

Sobre essa óptica se funda a necessidade de estudarmos até que ponto esse organismo tão vital para a vida em sociedade é capaz de desenvolver suas funções de maneira organizada e plena, pois se torna infundada a possibilidade de um desenvolvimento sustentável decorrente de uma situação de descaso e desamparo legal.

Na busca pela compreensão sobre o tema e soluções cabíveis para as situações de irregularidade, é necessário analisarmos os diplomas legais sobre o assunto, principalmente no tocante a função social do imóvel, garantia constitucional a qual ampara igualmente o direito a propriedade, assunto esse que será tratado no primeiro capítulo deste trabalho.

Sendo a cidade o polo da convivência humana, onde giram as principais e fundamentais atividades pertinentes à circulação de bens e serviços, comodidades da vida moderna, e a organização de funções essenciais como educação, saúde, e trabalho. Cabe questionar até que ponto esses centros urbanos são capazes de prover para a sociedade de maneira digna à convivência humana, principalmente no tocante ao direito a uma moradia digna, mesmo para as classes com menos poder aquisitos, pois a lei não pode permitir que ocorram exceções, principalmente para aqueles que mais necessitam de auxílio e tutela para efetivar tais garantias.

Diante da necessidade de regular à criação e planejamento do desenvolvimento das cidades o legislador atentou-se a criar dispositivos que regulem o crescimento organizado das cidades, o que fica consagrado pela Lei nº 10.257/2001, nomeada como Estatuto da Cidade, prevendo uma atuação maior e privilegiada ao Poder Público Municipal, para que verifique as necessidades e expectativas de cada zona urbana, e, de maneira mais prática e direta regule o desenvolvimento das cidades e promoção do bem-estar comum.

No segundo capítulo, abordarei como elemento vital desse estudo o processo de constituição de loteamento urbano de maneira regular, seus requisitos e formalidades, a fim que se atinja o bem-estar comum aos habitantes, através dessa nova área em plena harmonia com o organismo já existente, respeitando-se o conjunto de interesses públicos bem como os particulares do loteador.

Para chegarmos ao núcleo do problema faremos a análise das situações de desamparo legal, derivadas da expansão dos centros urbanos de maneira praticamente incontrolável, e que tem se tornado um mau que atinge todas as cidades, que passam a conviver com situações de descaso e desrespeito as normas, impossibilitando o desenvolvimento eficaz dessas zonas desamparadas, mas também refletindo drásticas consequências a todo o restante do organismo da cidade, que se vê obrigada a adaptar-se ao novo membro que lhe foi introduzido em sua estrutura.

No escopo de prover e zelar pela regularidade imobiliária atenta a efetivação de sua função social, e ao direito adquirido pelos posseiros desses imóveis que lhes deram à destinação que necessitavam para suprir o que lhes carecia, de maneira a possibilitar sua subsistência, mesmo que não atingindo a plenitude assegurada e desejada pela Constituição Federal de 1988, para um Estado Democrático de Direito, que deveria prezar e prover de maneira muito mais efetiva do que realmente é realizado pelas políticas públicas e instrumentos legais, que por vezes são ineficientes para diminuir às desigualdades e prover o pleno desenvolvimento sustentável.

No terceiro e último capítulo será tratado o processo de regularização dos imóveis urbanos, meios hábeis para solucionar essas situações na busca de sanar o vício da forma menos prejudicial possível. Atento a isso o legislador criou meios aptos para prover a regularização dessas áreas, impondo condições e requisitos para a aplicabilidade, no objetivo de integra-las em harmonia ao ambiente já existente, provendo a propriedade formal, e demais garantias e privilégios resguardados aos imóveis regularmente constituídos.

Essa possibilidade de por fim à irregularidade existente é de suma importância para sanar o descaso ocorrido, e prover a consagração dos direitos fundamentais, principalmente se observarmos o caráter social que gira em torno do núcleo do problema. Mas, no entanto esse processo de regularização se demonstra em dispositivos que embora visem zelar e resguardar pelo procedimento de maneira eficaz, muitas vezes acabam por se tornar um obstáculo para a consagração da propriedade regular, e vem a desestimular ou impossibilitar sua aplicação

pelos elementos e a burocracia existente, em descompasso com a realidade fática dos imóveis e a característica dos adquirentes, os quais em sua maioria são das classes de baixa renda.

Nesse sentido surge o Projeto More Legal, uma iniciativa da justiça gaúcha para simplificar os procedimentos de regularização nos casos de situações já consolidadas e de irreversibilidade, o qual embora não seja um instrumento tão recente com respeito a sua criação, mais dotado de uma visão muito além da comum e esperada para sua época, pois surgiu primeiramente no ano de 1995, sofrendo com o passar dos tempos alterações, mas vindo muito pouco a ser debatido e até desconhecido por muitos.

O projeto destaca-se pela flexibilização da documentação e das exigências, pondo ênfase a possibilidade da Municipalidade prover a regularização ou fornecer documentos com alto valor probatório para a regularização.

Diante do contexto que surge às irregularidades, o dever do Poder Público de intervir na situação e cessar essa, e que por vezes essa omissão pode decorrer de desestímulo voluntário da administração pública municipal, que objetiva prover de maneira, mais prática e menos atenta a critérios legais, o crescimento de sua cidade, ou até eivado por motivos econômicos ou políticos. Sendo assim cabe refletir e realizar os questionamentos necessários para verificar se aplicação desse instrumento pode por fim as irregularidades fundiárias urbanas, sem ferir a legislação ou servir como um incentivo a irregularidade, diante da possibilidade de futura regularização de forma menos burocrática, pois em um País dotado de um caráter de impunidade à gestão pública, é necessário analisar e questionar sobre as reais finalidades que podem ser dadas ao procedimento.

Sobre essa óptica é que o trabalho se desenvolvera, no objetivo de sanar e esclarecer às dúvidas tão pertinentes a vida em sociedade de maneira organizada e sustentável, atendendo a um dos direitos mais essenciais e almejados que é o da propriedade com a efetivação de sua função social e o respeito à dignidade da pessoa humana.

## **1 FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL URBANO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR AO DIREITO DE MORADIA**

O direito a propriedade sempre foi e permanece sendo um dos mais cobiçados pela sociedade, seja pelo valor e verbas econômicas oriunda destes, tendo em vista que vivemos em uma sociedade capitalista atenta ao processo de urbanização que vive nosso País, mas também pelo valor sentimental que órbita em torno dos mesmos, haja vista as relações humanas que se desenvolvem perante a sociedade, fazendo com que a soma desses fatores refletisse em uma valoração astronômica dos imóveis no decorrer das últimas décadas.

Devido a essa atração ao ramo imobiliário, e ao grande aumento pela procura por bens desse setor, seja para investimentos, bem como para uso próprio como forma de constituir sua moradia, é que surgem as relações jurídicas pertinentes ao tema, pois entramos na zona de conflito entre interesses, com fulcro destacado ao conflito de interesses entre o público e o privado.

Neste sentido o legislador atentou-se a assegurar constitucionalmente o direito à propriedade, sendo que embora essa possua seu efeito *erga omnes*, a mesma também prevê que não se exima de servir ao bem-estar comum, pois esse é o principal objetivo de se viver em sociedade, a união de esforços pela busca de satisfazer seus interesses próprios, que se atrelam nas relações jurídicas, vindo a promover o bem comum e efetivando o desenvolvimento sustentável de toda sociedade.

Para tanto criou-se dispositivos que regulam o desenvolvimento dos interesses sociais em observância ao cumprimento da função social prevista em nossa Constituição Federal de 1988, ao ponto que supram as necessidades e anseios sociais, harmonizando esses conflitos promovendo além da garantia a propriedade, todos os demais direitos fundamentais que giram em torno desse, com destaque ao direito a uma moradia digna, pois um desenvolvimento que atinja resultado diverso não pode ser enquadrado como um real desenvolvimento (BALDO, 2012, p. 26-27)

Assim sendo, torna-se indispensável compreendermos o processo de expansão urbana em nosso País, suas origens, evoluções, e as previsões legais tão importantes para assegurar o pleno desenvolvimento sustentável desse ambiente altamente complexo e indispensável para a vida em sociedade.

## 1.1 Visão constitucional sob a função social do imóvel urbano

Não é de hoje que o crescimento habitacional nos perímetros urbanos tem sido um dos setores mais desenvolvidos e valorizados economicamente com o passar dos anos, muitos são os motivos para isso, tais como: maiores oportunidades de trabalho, educação, comércio, saúde, entre outras tantas, o que por consequência influencia diretamente para o crescimento do êxodo rural, tornando se evidente que em decorrência destes fatores o mesmo venha a se expandir, porém cabe questionar até que ponto o desenvolvimento habitacional é dado de forma organizada, pois não há como se cogitar um desenvolvimento insustentável, que não tenha passado por alguns critérios de organização, considerando se de passagem, que à organização é um dos pilares principais para o convívio em sociedade.

Podemos justificar o elevado grau de desenvolvimento que vem se expandindo constantemente no decorrer das últimas décadas com uma consequência decorrente principalmente do novo cenário econômico, pois em um mundo capitalista que impulsiona o desenvolvimento humano através de relações de consumo, aumento das condições de estudo e trabalho intelectual, causando reflexos diretos na vida em sociedade, seja por fatores como o aumento da capacidade produtiva dos grandes polos comerciais decorrente da revolução industrial, que impulsiona o aumento tecnológico e conseqüentemente aumenta a necessidade de mão de obra urbana em todos os setores da sociedade que está se desenvolvendo (SANTOS, 1991, p. 49-50).

Outro fator relevante é a abertura dos grandes mercados, incluindo se neste contexto os mercados internacionais, que acarretam em um aumento da competitividade e a comercialização de grandes quantidades de bens e serviços, reflexos de um mundo cada vez mais globalizado.

Esses fatores influenciam diretamente no convívio social e no processo de urbanização, sendo uma das conseqüências deste salto econômico que estamos vivenciando é o fenômeno da especulação imobiliária que acarreta a elevação astronômica dos valores dos imóveis e que por consequência em um País onde a má distribuição de renda ainda assombra grande parte da população acarretando um desnível socioeconômico, o que facilmente se reflete na observância entre regiões de uma mesma cidade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 7-8).

Neste sentido a Constituição Federal de 1988 demonstra sua tutela de maneira intimamente ligada à ideia de organização do Estado, seus órgãos e competências, para assegurar os direitos individuais, considerando e tratando os indivíduos da sociedade através de seus atributos genéricos, e não nos interesses particulares de cada indivíduo, para isso faz uso de suas limitações ao poder que lhe são atribuídas e implicam na organização do Estado e de sua competência, objetivando sobre tudo salvaguardar os direitos fundamentais (MORAES, 1999, p. 19).

Neste sentido o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seus incisos XXII e XXIII, assim dispõem:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Quando nos referirmos ao conceito de propriedade, tratamos diretamente do equilíbrio existente entre o interesse coletivo e o interesse individual, uma vez que, conforme visto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seus incisos XXII e XXIII, fica garantido o direito de propriedade, bem como a determinação da observância e efetivação da sua função social. A propriedade engloba um conjunto de direitos, entre eles: o direito de usar, gozar e dispor do bem, e de reavê-lo do poder de quem o injustamente o possua, mas não afasta o dever de seu proprietário de cumprir a função social e conseqüentemente promover o bem-estar comum (VENOSA, 2003, p. 156).

Ou seja, o direito de propriedade sobre os bens imóveis, bem como no restante de nosso ordenamento prevê direitos e em contraponto como peso de equilíbrio ao convívio social, estipula deveres e normas de condutas, e, é sobre essa perspectiva que a Constituição Federal de 1988, vem ordenar a política do desenvolvimento urbano, a qual será executada pelo Poder Público, destacando-se a atuação da municipalidade, aonde deverá se levar em

consideração as funções sócias desejadas para o desenvolvimento econômico e sustentável das cidades, com a finalidade principal de garantir o bem-estar de seus habitantes, prevendo ainda, como uma das atribuições feitas pela atual Constituição Federal, a possibilidade de criação do Plano Diretor, cuja aprovação caberá às Câmaras Municipais, sendo esse obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes (ROSA, 2005, p. 22-23).

Torna-se de essencial importância compreender o sentido do convívio social e das relações intraindividuais que se fazem presente neste contexto, visando distinguir o interesse público do privado, pois embora os mesmos visem objetivos distintos, ambos habitam o mesmo contexto jurídico, devendo se complementarem de forma homogênea, uma vez que não deixam de ser dependentes um com o outro, ou seja:

A função social é satisfação de necessidades sociais ou da coletividade. A função individual, como serviço que uma coisa pode prestar ao individuo isoladamente e enquanto tal, como é intuitivo, é satisfação de necessidades pessoais ou individuais, ou melhor, de interesses individuais (MORAES, 1999, p. 89).

Para que melhor possamos verificar o processo de evolução desta garantia constitucional aos habitantes dos conglomerados urbanos, devemos analisar seu contexto histórico e social, uma vez que a evolução ao princípio da função social da propriedade ocorreu gradativamente em nossas Constituições, o que será abordado de maneira pontual, para que não nos afastamos do objetivo deste trabalho.

Podemos notar que já na elaboração das Constituições de 1824 e 1891, o legislador almejou garantir o interesse público dos habitantes, o que percebe-se ao interpretarmos o caput do artigo 179, da Constituição de 1824, cujo teor é o seguinte: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos[sic] dos Cidadãos Brasileiros,[sic] que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio,[sic] pela maneira seguinte.”

Bem como o disposto no caput do artigo 72, e ainda seu §17, incisos I e II, da Constituição de 1891, onde dispõem:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz[sic] a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

a) As minas pertencem ao proprietário[sic] do sólo[sic], salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas.

b) As minas e jazidas minerais[sic] necessárias[sic] à segurança e defesa nacionais[sic] e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.

Ou seja, apesar de limitaram-se a declarar garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude, tomou-se o cuidado de ressaltar a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, entretanto não deixando claro a respeito de qualquer limite ao direito de propriedade em geral, bem como fora apresentado ainda a inclinação ao estímulo do individualismo liberal e burguês, em uma declaração já oposta ao necessário e esperado para a época, com destaque em relação à Constituição de 1891, porém está admitida a exploração das minas, cuja propriedade pertencia aos proprietários do solo (MORAES, 1999, p. 38).

Por sua vez a Constituição de 1934, previu pela primeira vez, de forma expressa, critérios referentes à atividade do proprietário, sendo no artigo 113, n. 17, fica previsto que:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exigir, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Pela análise do dispositivo, percebe-se que o mesmo assegurou a garantia ao direito de propriedade, porém o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, além de prever a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e da ocupação temporária da propriedade particular, desta forma, o legislador demonstra um despertar para o tema da função social do imóvel, no entanto ainda não possui políticas públicas e nem matéria específica para garantir a realização da mesma, sendo ainda apenas um passo diante da maratona que possui a percorrer até a efetivação de tal garantia (CARNEIRO, 1998, p. 50).

A Carta de 1937, na busca de garantir o direito de propriedade, a mesma relega à lei ordinária a incumbência de definir seu conteúdo e seus limites, o que se observa no conteúdo original do artigo 122, n. 14, ficando assim previsto:

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

Embora a Constituição de 1946, tenha reproduzido várias disposições das anteriores, a mesma inovou em muitos aspectos, entre eles no que diz respeito a garantias à propriedade, pois em seu artigo 141, §16, fez constar:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Nota-se que o disposto assegurava o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo eminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização (BALDO, 2012, p. 38-39).

Neste caso trata-se da desapropriação por interesse público, inspirada no conceito de propriedade como função social, devendo ser considerando o caput do artigo 147, da Constituição de 1946, que previa: “Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Esse dispositivo determina que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar social, atribuindo a lei com observância do disposto no artigo 141, §16 citado anteriormente, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos, com isso busca reconhecimento do princípio da função social da propriedade, afim de efetivar e assegurar o acesso ao direito de propriedade, bem como a promoção de bem-estar social (MORAES, 1999, p. 39).

Com referencia à garantia do direito de propriedade a Carta Magna de 1967/1969, em seu artigo 150, §22, reproduz quase que literalmente o texto da Constituição de 1946, ao dispor que:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Entretanto percebe-se que houve avanço na linguagem legislativa, acerca do reconhecimento do princípio da função social da propriedade, esse como princípio de fundamentação tanto da ordem econômica quanto social, mas sem ocupar o posto de garantia fundamental do cidadão, como efetiva o texto constitucional atual (GONDINHO, 2001, p. 411-412).

Por fim a Constituição Federal de 1988 inovou significativamente ao apresentar capítulos próprios tanto para a propriedade urbana como para a propriedade rural, apesar de já existir desde 1964 o Estatuto da Terra-Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, aonde se regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins da reforma agrária e promoção da política agrária. No entanto o princípio da função social fica resalvado como condição de excelência, primeiramente no Título II, capítulo I “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, cabe reinterar o citado anteriormente referente ao artigo 5º, no inciso XXII fica garantido o direito de propriedade, e em complemento o inciso XXIII, prevê que a propriedade atendera a sua função social.

Posteriormente no Título VII, capítulo I Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, se faz presente no artigo 170, incisos I, II, III, da atual Constituição Federal, ficando previsto que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Nota-se a determinação que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social além de estabelecer à soberania nacional, a propriedade privada, a observância da função social da propriedade, bem como ditar regras acerca da função social da propriedade rural e urbana nos artigos seguintes (MORAES, 1999, p. 40).

Deve se ter consciência que ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, não se exige de observar ao interesse público de fazer com que sua utilização e seu aproveitamento sejam adequados aos anseios sociais (MALUF, 1997, p. 77). Uma vez que a Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade, mas não a qualquer propriedade, mas apenas aquelas que cumprem a sua função social, uma vez que a própria Constituição Federal vigente possui meios que visam inibir e punir o mau ou inadequado uso da propriedade, com destaque ao Poder Público que detém uma série de atuações e de medidas em benefício da coletividade, sendo, portanto um direito condicionado ao cumprimento da função social (MORAES, 1999, p. 12).

O município como parte integrante e fundamental ao controle e desenvolvimento das funções sociais da cidade, deve através de seus atos, buscar satisfazer plenamente as necessidades da coletividade, tais como alimentação, habitação, trabalho, a fim de concretizar o desenvolvimento sustentável assegurando e respeitando ao princípio da dignidade da pessoa humana (GUERRA FILHO, 1997, p. 180).

No que diz respeito à propriedade urbana a Constituição Federal atual trouxe a faculdade ao Poder Público, mediante lei específica para as áreas incluídas em seu plano,

exigir, nos termos da lei federal, da propriedade do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que se promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsória, tributação progressiva ou desapropriação nos termos do seu artigo 182, §4º, incisos I à III, que assim dispõem:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Ficando ainda previsto como garantia ao uso adequado do solo, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIV, na mesma Constituição Federal vigente: “Art. 5º... XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”.

Para essas hipóteses onde devido às necessidades ou utilização pública, ou ainda, por interesse social a desapropriação-sanção, efeito da desídia dos proprietários de imóvel urbano no que se refere à sua edificação e adequada utilização, deve se observar em comum os pontos fundamentais, a fim da mesma não ser utilizada de maneira imprópria pelo Poder Público Municipal (MALUF, 1997, p.77-80).

Analisando o disposto no Constituição Federal de 1988 é possível constatar que a mesma traça uma política urbana que visa forçar o proprietário do imóvel urbano a agregar a seu bem uma destinação condizente com o interesse social urbano, o qual encontra se devidamente estabelecido no Plano Diretor, entretanto deve se compreender que a destinação

a ser compulsoriamente determinada pelo Poder Público municipal, não pode vir a ultrapassar os limites previstos no já citado artigo 182, §4º, vindo a atingir os bens edificados e utilizados sem que se observe os elementos que o envolvam e sua utilidade à comunidade, pois desta forma ferira ao princípio da propriedade privada.

Ou seja, o objetivo é inibir e impor sanção ao proprietário que na busca da especulação imobiliária, deixar de efetivar a função social do imóvel urbano e vindo a ferir diretamente o bem-estar comum, impedindo a repercussão benéfica à coletividade.

Neste sentido é preciso lembrar que a desídia do proprietário em geral pode resultar também na perda do domínio em decorrência de sua aquisição por outrem através da usucapião, previsão esta instituída especialmente como meio de viabilizar o cumprimento da função social da propriedade, servindo como instrumento importante a fim de garantir sua recolocação no caminho normal de sua destinação (CARVALHO FILHO, 2006, p. 119-123).

Para atingir o interesse urbanístico desejado o Estado traça planos que interferem no exercício do direito de construção, estipulando desde diretrizes sobre alinhamentos, estilos, e limites máximos que a obra pode vir a atingir, obrigando ainda o proprietário a murar seu terreno, calçar o passeio, a conservar seu prédio à certa distância da rua, além de outras especificações que visam assegurar a acessibilidade e segurança dos usuários e da população em geral. Por meio destes regulamentos administrativos minuciosos, o Poder Público regula a edificação nas cidades, limitando energicamente o direito dos proprietários a fim de promover o bem-estar social, uma vez que os interesses econômicos do proprietário o qual possui o direito de buscar lucro no seu empreendimento, mas sem desrespeitar o contexto no qual o empreendimento será inserido (MALUF, 1997, p. 99).

Deve-se compreender que essa forma de determinação de diretrizes as edificações feitas nos imóveis urbanos através de Poder Público Municipal não gera uma invasão ao campo da competência da União, uma vez que o seu objetivo não esta em regular as relações civis do direito de propriedade, mas sim atento ao seu aspecto urbanístico de fazer atingir de forma eficaz o princípio da função social do imóvel e da dignidade da pessoa humana.

No que diz respeito à desapropriação do imóvel urbano que é conservando sem seu aproveitamento, para fins de especulação, vai de contra ao princípio da função social da propriedade e, portanto é plenamente lícito impor a seus proprietários o ônus de sua edificação em prazo determinado, sob pena de serem desapropriados para cumprimento da função social indicada. Entretanto a desapropriação não pode vir a ser usada como confisco, o

que é vedado pela nossa atual Constituição Federal, devendo ser indenizado previamente o proprietário, de forma que o mesmo não seja punido exageradamente pela não observância da função social, deve se proceder de forma proporcional e justa, uma vez que o objetivo da desapropriação é dar a finalidade devida ao imóvel e não causar lesão ao direito do proprietário uma vez que este já está sendo punido com a retirada do bem (ALMEIDA, 2004, p. 101).

Desta forma podemos constatar que a Constituição Federal de 1988, aplica medidas protéticas e coercitivas a fim de assegurar que o proprietário do imóvel urbano não se desvirtue da função social de seu bem, uma vez que por ser tratar de um Estado Democrático de Direito, esse deve zelar pelo bem-estar comum e o desenvolvimento econômico e social em níveis igualitários e justos, e ocorrendo a violação, a desvirtuação de um direito tão fundamental como a função social do imóvel urbano causa repercussão direta na vida social e na dignidade da pessoa humana, uma vez que interfere em sentido geral nas relações de consumo e poder aquisitivo da população e, portanto causa uma reação em cadeia de violações e impedimentos ao bem-estar comum e as garantias constitucionais.

Diretamente ligado ao direito à propriedade e a sua função social promovendo seu uso, que caracteriza-se pela edificação, estamos diretamente ligados ao direito a moradia digna, pois embora a vida em sociedade seja movida por interesses econômicos, essa inevitavelmente é fundada no bem maior, à vida, não podendo se admitir que em um mundo repleto de avanços tecnológicos, que se negue ou impossibilite o acesso a algo tão indispensável como uma moradia que atenda às necessidades humanas e provendo os elementos ao seu desenvolvimento sustentável.

## **1.2 Direito a moradia como instrumento provedor do princípio da dignidade humana**

Quando nos referimos a uma cidade, não estamos nos referindo a um aglomerado de pessoas, uma vez que uma cidade deve ser um local de digna habitação, de convivência, de trabalho, de lazer, de encontro das diversidades, que seja capaz de produzir sua autossuficiência. No entanto, por vivermos em uma sociedade capitalista onde práticas exploratórias deram por consequência origens para cidades desorganizadas, que desrespeitam tanto os valores ambientais bem como aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Na busca pela compreensão ao direito de moradia como meio de assegurar o princípio da dignidade humana, devemos partir da análise das complexas funções que se relacionam entre si, pois a propriedade sobre um imóvel decorre desde naturezas econômicas bem como políticas. Assim sendo o bem-estar dos habitantes, é um pressuposto decorrente de um espaço igualitário, que ao analisarmos o contexto atual e histórico torna-se praticamente uma utopia a ser alcançada em uma sociedade dividida em classes, que se evidenciam na forma de ocupação do espaço urbano (AMARAL FILHO, 2004, p. 264).

O ponto principal do problema é a desigualdade social que ainda define o perfil da realidade da sociedade brasileira, uma vez que o direito de propriedade ainda é, e podemos dizer ainda, que sempre será um dos mais almejados, uma vez que mesmo com as novas políticas públicas, e programas de desenvolvimento, grande parte da população ainda não usufrui de tal direito (SOARES, 2013).

Podemos constatar que o crescimento desordenado das regiões urbanizadas tem como ponto de erupção na história nos séculos XVIII e XIX, tendo como impulso as transformações industriais, que resultou na necessidade imediata de atender ao crescimento do setor, devido à urgência de mão de obra e na busca pelas promessas de condições mais vantajosas de trabalho, ocorrendo o salto no índice de população que habitava as cidades, forçando com que a mesma expandisse sua área territorial, no entanto dito processo se deu de forma tão espontânea ao ponto de ser vista como uma consequência natural do progresso, mas não permitiu que houvesse tempo ou interesse para que as condições urbanas e sociais pudessem ser sedimentadas de forma a agregarem o bem-estar e qualidade de vida aos cidadãos urbanos, condições essas que se atrelam diretamente à ideia de dignidade humana (BALDO, 2012, p. 17-18).

Contudo foi entre as décadas de 60 e 70 que ocorreu a expressão da urbanização brasileira em razão do desenvolvimento acelerado e das transformações havidas na indústria.

Nesta situação onde o contexto histórico fez o surgimento e crescimento das cidades em nosso País que possuía como característica predominante às propriedades rurais, sendo as cidades ilhas no meio de um mar colonial, nota-se os reflexos dos fatos históricos e interesses econômicos, que fizeram com que no ano de 2000 a população urbana brasileira atingi-se o índice de 80%, o que nos leva a refletir a respeito da política urbana brasileira (SOUZA, 1999, p. 113).

Por decorrência desta necessidade econômica em conjunto com a realidade social da população, se deu origem às cidades que se desenvolveram de forma desordenada, os rios recebiam toda a espécie de descargas e começavam a se tornar poluídos, não havia locais supridos de atividades recreativas e infraestrutura, capazes de proporcionar condições dignas de vida aos seus habitantes. Neste contexto e por decorrência deste anseio social insatisfeito, é que surgiu a necessidade de ser criado um planejamento urbanístico moderno, para uma melhor ocupação do solo urbano que contemplasse as necessidades da sociedade (ROSA, 2005, p. 9).

Não podemos desprezar, e muito menos ignorar a necessidade de condições dignas para a habitação e convívio social, principalmente diante de um contexto urbano, uma vez que a finalidade deste é justamente garantir o desenvolvimento e assegurar um ambiente organizado de forma sustentável para a vida das pessoas que lhe habitam, pois de forma diversa não haveria razão para a vida em sociedade, cabendo principalmente ao Estado a obrigação de assegurar que se cumpra e se efetive tais direitos, neste sentido:

Diante disso, falar em direitos fundamentais à cidade significa a menção direta das condições de vida urbana à garantia a um grupo de sujeitos, tutela segundo a qual é possível elevar a legitimidade das demandas e reafirmar o compromisso do Estado na erradicação da miséria e das desigualdades sociais, sobretudo aquelas que são explicitadas nos contextos urbanos (BALDO, 2012, p. 20).

Apesar das atuais políticas públicas existentes e que vem se desenvolvendo no decorrer dos últimos anos, as quais aparentam estarem direcionadas de maneira correta para evitar o crescimento desordenado dos centros urbanos, bem como a fim de buscar sanar as situações já existentes e de cuja reversão da situação torna-se impossível e mais trabalhosa do que tornar viável a situação fática existente e as necessidades sociais.

No entanto a forma com que o planejamento se dá ainda não atinge a população que vive sob a forma miserável, cerca de 8 ou 9 % da população brasileira, as quais não detêm um meio de possibilitar seu acesso à moradia digna, e ainda mesmo através destas políticas públicas, as quais estão estritamente ligados a fatores econômicos, seja pelos valores envolvidos no programa bem como a renda mensal dos indivíduos que fazem uso dos programas, o que muitas vezes apesar de elevá-los um degrau no desenvolvimento à moradia digna, ainda os deixa muito distante do justo e desejado para uma sociedade desenvolvida e com o potencial da nossa (BALDO, 2012, p. 55-56).

Cabe ao Estado fazer o que já deveria ter regulado e realizado, na busca de possibilitar o direito de habitação que atenda aos anseios sociais, tais como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais através do direito de acesso a uma moradia digna, pois o atual modelo de cidade tornou-se uma expressão do desequilíbrio consequente do crescimento desordenado dos conglomerados urbanos desassistidos da infraestrutura mínima para exercício de uma vida digna (BALDO, 2012, p. 26-30).

A Declaração das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, celebrada em Istambul, em 1996, estabeleceu um plano de ação mundial, no intuito que todos os governos promova políticas sociais capazes de diminuir as desigualdades provendo o desenvolvimento sustentável e assegurando o cumprimento dos direitos humanos, com destaque ao direito à propriedade e a uma moradia digna que cumpra sua função social (ROSA, 2005, p. 17).

Percebe-se o referido ao observamos principalmente os itens 8 e 9 da Declaração das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos/1996, onde consta:

8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias.

9. Nós trabalharemos para expandir a oferta de moradias a custos acessíveis permitindo que os mercados funcionem com eficiência e de maneira social e ambientalmente responsável, estimulando o acesso a terra e ao crédito e assistindo aqueles que não têm condições de serem atendidos pelo mercado imobiliário.

O direito à moradia, constitucional e genericamente também é estabelecido em nossa Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, onde dispõem nesse sentido: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

A efetivação do dispositivo decorre de uma serie de outros direitos, os quais por vezes acabam por não atingir seu resultado, e em decorrência afetam todo o complexo sistema do organismo urbano, devendo-se observar o problema como um todo muito maior do que

aparentemente nos apresenta, pois tais direito tornam-se uma condição ao alcance da dignidade humana e diminuição das desigualdades sociais (BALDO, 2012, p. 63-64).

Nossa Constituição Federal vigente foi sensata em apresenta obrigações ou ônus impostos aos proprietários que desatenderem à função social que seus bens podem satisfazer, variando em cada caso, a depender do tipo de propriedade, mas sempre assegurando a fixação dos interesses públicos e sociais que devem ser respeitados indistintamente, como garantia a dignidade humana, o patrimônio público, o patrimônio cultural e ao meio ambiente (MORAES, 1999, p. 138).

Neste sentido surgiu o direito urbanístico, que visa regular as relações voltadas para os aspectos fundamentais do bem-estar das pessoas integrantes ao ambiente construído, além de definir os responsáveis pela criação do ambiente construído e as condições em que poderão operar, sendo esse conjunto de normas o meio regulador pelo qual se dá à atividade do Poder Público, com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis da cidade (ROSA, 2005, p. 8).

O Estado como detentor da atividade urbanística, que promove através do Poder Público, em todos os níveis de governo, definindo as regras sobre o urbanismo e ordenamento aos espaços habitáveis, constringendo e limitando o interesse privado em prol do interesse público, promovendo funções principais como habitação, assegurando aos cidadãos moradias saudáveis, ou seja, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, como condições essenciais da natureza, possam possibilitar que os mesmos possuam elementos dignos de se instalarem no ambiente urbano, e possam desenvolver conseqüentemente as outras funções pertinentes à vida em sociedade, tais como trabalho, recreação, circulação, a fim de atingirem o bem-estar social que lhes é assegurado pela Constituição Federal de 1988 e ao ordenamento jurídico que visa preservar o princípio da dignidade da pessoa humana (RIBEIRO, 2005, p. 177).

Por estarmos distante de uma cidade ideal, organizada de forma previa, torna-se essencial que as políticas de moradia e meio ambiente venham a ser introduzidas no cotidiano na sociedade, por meio da reestruturação do ambiente urbano como condição para que se estabeleça à moradia digna, possuindo consciência que trata-se muito mais do que uma casa, mais sim, um sistema urbanístico dentro de um ecossistema já vulnerável pelo uso inadequado e em conflito com o meio ambiente, carente de um planejamento e investimentos públicos que visem fornecer a estrutura digna de habitação passando por medidas de infraestrutura básica, como água, luz, saneamento, transporte (BALDO, 2012, p. 87-89).

Como já mencionado à organização da cidade atenderá ao fim de cumprir uma função social e fundamental, para a própria subsistência e progresso da mesma, entre eles: dar habitação, atendendo às necessidades humanas básicas de sobrevivência e de coexistência, em redor ou a partir das quais todas as demais decorrem e se desenvolvem. Ou seja, deve se inserir neste convívio de forma harmoniosa os interesses públicos e privados, sendo que, é neste sentido que o Poder Público regula as relações de convivência e organização do sistema urbano, por meio de um Plano Diretor (GARCIA, 2005, p. 41).

É indispensável para isso o uso de políticas públicas que vislumbrem um contexto de sustentabilidade da urbana, capazes de prover aos direitos básicos de toda população, mas que ao mesmo tempo tenham em foco a realidade expressa referente ao direito à moradia em nosso País, a política urbana deve possuir potencial não apenas para garantir o acesso a direitos sociais básicos e universais, mas também para melhorar as condições de acesso a todos os direitos inerentes ao contexto urbano (BALDO, 2012, p. 98-99).

O reconhecimento dos direitos fundamentais sociais de habitação, trabalho, lazer, estão ligados à existência de um ambiente capaz de atender essas condições da cidadania, que devem se relacionar de maneiras múltiplas, observando se com atenção as necessidades dos habitantes da cidade, pois o desenvolvimento sustentável é o núcleo central neste organismo vivo que é a cidade.

Nas análise ao que dispõem ROSA, é por meio das pessoas que habitam a cidade que se forma a dimensão moral do ambiente urbano, a alma de uma cidade, para elas são construídas às benfeitorias que servem a sociedade, além das habitações residenciais e o transporte coletivo. Desta forma a cidade deve possibilitar o convívio de seus habitantes, atendendo as características a ela esperada, cujo fim é atingir a paz e harmonia social com justiça e proteção ao meio ambiente e aos direito humanos, finalidades essas que deve abranger de forma efetiva todos os indivíduos do cenário urbano, tanto o homem e mulher, na fase produtiva, bem como aos idosos, crianças, e portadores de necessidades especiais (2005, p. 11).

Os fundamentos do direito à cidade levam em consideração um contexto prático de segregação social, desigualdade e afetação do meio ambiente, cabendo refletir tanto no âmbito jurídico, como no social o papel da cidade e suas funções, e se é capaz de efetivar a realização do princípio da dignidade humana, pois apesar dos fatores que deram origem ao cenário urbano atual de nosso País, a realidade vivida exige uma adequação a ser feita pelo legislador

a fim de possibilitar à sustentabilidade e desenvolvimento econômico e social, seja por meio de políticas públicas, do efetivo controle da administração, e essencialmente do planejamento e respeito às diretrizes e cronogramas fixados para o crescimento organizado dos aglomerados urbanos, para que não caiamos em um estado de total descaso (BALDO, 2012, p. 109-110).

Como vimos cabe ao Estado, por meio do Poder Público em suas subdivisões regular e controlar o crescimento urbano, fazendo com que se cumpra suas diretrizes e planejamentos uma vez que nossa atual Constituição Federal prevê o cumprimento da função social do imóvel, bem como o ordenamento zela pelo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, direitos esses que se integram na busca da efetivação ao direito a moradia, a qual deve se dar de forma digna capaz de proporcionar o desenvolvimento saudável de seus habitantes, sendo esse o objetivo de se conviver em sociedade.

Para resguardar a observância a esse dever criou-se dispositivos visando efetivar a ordem urbanística e promovendo os resultados dela esperados, com destaque para esse papel a criação do Plano Diretor um instrumento que já era a muito necessário para regular o meio urbano de forma organizada.

### **1.3 O Plano Diretor como instrumento do Poder Público frente à expansão urbana**

Diante do crescimento desordenado e de suas consequências, tornou-se necessário regular à política de desenvolvimento urbano, neste sentido o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 vem disciplinar e reinterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição Federal de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembrada, nesse aspecto, com a edição do dispositivo. Estes instrumentos fornecem os elementos a serem utilizados em matéria urbanística, com ênfase em nível municipal.

O objetivo é a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e a busca de soluções para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade. Cabe ao Município tomará as decisões para que sejam efetivadas as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com destaque para a participação da coletividade, segundo determina o próprio Estatuto (MEDAUAR, 2004, p. 17).

Em 10.07.2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, que busca regulamentar de maneira mais efetiva as garantias constitucionais, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. Mas a edição do Estatuto não possui força, por si, para que automaticamente, os resultados pretendidos se realizem. Trata-se sim, de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumento a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade (MEDAUAR, 2004, p. 15).

A estruturação e planejamento do organismo urbano envolve uma pluralidade de direitos e deveres, não possibilitando-se ignorar os efeitos consequentes de uma má ou inadequada observância às necessidades dos habitantes e da coletividade em geral, uma vez que por se tratarem de polos comerciais acabam por influência drasticamente em toda sociedade, assim sendo, por se tratar de um problema coletivo exige-se uma solução coletiva, neste sentido o Estatuto da Cidade, o qual possui a difícil tarefa de regular de forma equilibrada o limite entre o desenvolvimento dos interesses individuais, considerando que não há nada de ilegal em buscar seus objetivos próprios, entre eles o lucro econômico em um empreendimento, mas devendo observar e respeitar os limites impostos para que o direito próprio não transcenda aos limites da vida em sociedade e fira o interesse público, causando resultados danosos para o desenvolvimento sustentável do ambiente urbano, e ao complexo de elementos que engloba esse ambiente, seja desde fatores culturais, socioambientais, econômicos, entre outros que se entrelaçam na busca da efetivação das condições necessárias para a vida em sociedade (BALDO, 2012, p. 72).

Cabe à União fixar as diretrizes, ou seja, os preceitos basilares, para alavancar o desenvolvimento urbano, nele incluídas as questões atinentes à moradia, ao saneamento básico e aos transportes urbanos, sendo o Estatuto da Cidade o fornecedor dos parâmetros aos Executivos e Legislativos municipais na elaboração de suas leis e planos urbanísticos. Além do mais, melhor que invocar, a cada passo, a inconstitucionalidade deste ou daquele dispositivo é buscar a aplicação e efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, para eliminar ou atenuar os graves problemas acarretados pelo caos urbano (MEDAUAR, 2004, p. 23).

A cidade sustentável objetivada nos pilares traçados no Estatuto da Cidade visa proporcionar uma cidade apropriada a fornecer a seus habitantes as condições mínimas de bem-estar, se conectam com o princípio da dignidade da pessoa humana, esse que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, insculpido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, onde está previsto que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

De fato, melhores condições de vida, que incluem a possibilidade a uma moradia digna, devendo constituir prioridade para o Poder Público. Há que se considerar, todavia, a necessidade de organização e disciplina constantes da ocupação urbana, de modo a evitar que os problemas enfrentados atualmente sejam novamente confrontadas no futuro (ZAINAGHI, 2005, p. 375).

A ordenação do solo consiste na disciplina que determina o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como esse será usado. É um aspecto nuclear da atividade urbanística, realizada em âmbito municipal. Com efeito, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, atentou-se ao tema, vindo a dispor que: “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Desta forma passa a atribuir aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação. Os elementos básicos da ordenação do solo devem figurar no plano diretor, sendo depois especificados em leis próprias, como, por exemplo, a lei do zoneamento, lei de parcelamento do solo, sempre com a observância e respeito à legislação federal (MEDAUAR, 2004, p. 31).

Quanto à obrigatoriedade de criação do Plano Diretor esse fica previsto para as cidades com numero superior a 20.000 habitantes, conforme prevê à Constituição Federal vigente, devendo esse atender a função de instrumento básico de política de desenvolvimento e suprimindo as necessidades decorrentes da expansão urbana.

Assim as normas gerais contidas no rotulado Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que trata do parcelamento do solo urbano, edificações e utilização compulsória, progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como forma de jungir a correta utilização da propriedade, bem como a desapropriação por aproveitamento inadequado, como instrumento de política urbana, estabelecendo as diretrizes gerais de

política urbana, com a função principal de garantir o desenvolvimento de forma organizada e sustentável dos meios urbanos, devendo se regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, procurando, ainda, o equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade constitui-se num avanço social de grande valor, abrangendo aspectos de desenvolvimento de nossa democracia, com a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios por meio das audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade da implementação de orçamento participativo. Os aglomerados urbanos irregulares encontram no Estatuto da Cidade uma forma legal de regularização. Ao administrador público é facultado, pelos instrumentos que lhe foram outorgados pela lei, implementar em sua cidade um planejamento urbano, que vise dar às propriedades ociosas uma função social compulsória, no caso de não aproveitamento do solo devidamente (CANEPA, 2005, p. 155-157).

O dispositivo regula algo que a muito estava desamparado, pois em nosso País predominantemente urbano, sem que as cidades tenham sido preparadas para atender à enorme demanda populacional, o que temos assistido é um colapso quase que total nos sistemas de transportes, de moradia, precariedade do saneamento básico, violência, e o desemprego.

Podemos citar como principais razões para o surgimento do crescimento desordenado das áreas urbanas é a falta de fiscalização e comando das autoridades públicas, principalmente às municipais, que negligenciam no exercício de seu poder de polícia, algumas vezes inconscientemente outras conscientemente e propositadamente, permitindo um processo de urbanização predatório e irracional, cumulado com a falta de educação dos cidadãos, educação em seu sentido etimológico, é dizer: criar, ministrar o necessário ao crescimento da personalidade do indivíduo, compreendendo um processo de desenvolvimento das capacidades físicas, moral e intelectual do ser humano, para sua melhor e efetiva integração individual e social, no entanto tais situações ilícitas encontram infelizmente estímulo pelo sentimento de inércia do Poder Público diretamente relacionada à sensação de impunidade que tem o infrator (RIBEIRO, 2005, p. 179-181).

Em consequência desta ação de crescimento desordenado surgem as ramificações do problema, uma vez que ao desrespeitar aos anseios e necessidades dos habitantes que ali se instalaram, seja na tentativa de buscarem por sua conta a concretização de suas necessidades,

uma vez que já perderam a esperança ou temem a demorar a atuação do Estado, acabam por estender o dano causado ao ponto de tal situação fugir ao controle do próprio Estado, que deveria proporcionar aos habitantes, o que desde início já devia ter assegurado, entretanto agora limitando-se a situação já existente e concretizada, e por evidente o resultado jamais será o devido e necessário, mas sim, uma série de remendos ao sistema urbano, cabendo questionar até que ponto tais remendos suportarão a demanda da explosão do crescimento urbano que vivenciamos nas últimas décadas.

O Estatuto da Cidade passou a ser o novo marco legal urbano que deverá ser aplicado como um valioso instrumento de política urbana para viabilizar a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, tornando-as mais justas, humanas e democráticas (SOBRANE, 2005, p. 216).

O Estatuto da Cidade tornou-se de fundamental importância e um marco histórico na busca da ordenação e controle do crescimento do organismo urbano, uma vez que além de fixar diretrizes e critérios para proporcional o desenvolvimento sustentável dos ambientes urbanos, também passa a estimular uma maior fiscalização sobre as eventuais irregularidades, e por consequência evitando que se violem os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Mas devemos salientar que tão importante quanto uma legislação bem estruturada, é de fundamental e imprescindível importância sua efetivação uma vez que é muito mais fácil se evitar, do que vir a sanar as irregularidades, não podendo se menosprezar o problema da irregularidade fundiária, pois o mesmo se alastra de forma progressiva e em algumas situações é um fenômeno quase que incontrolável até mesmo para o Estado, como por exemplo, é o caso das favelas, devendo o Estado através de poderes que lhe são conferidos, efetivar e garantir o pleno desenvolvimento econômico, social, ambiental, e urbanístico dos centros urbanos, atingindo o bem-estar aos habitantes, que se atrelam diretamente ao parcelamento regular do solo.

## **2 CONSTITUIÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANOS**

Como consequência natural dessa expansão dos centros urbanos torna-se necessário e altamente viável economicamente a criação de novas zonas urbanas, para que se supra a demanda existente, mas entre tanto deve-se compreender que essa nova zona urbana que se pretende criar terá que ser provida em harmonia e paridade com o meio já existente, para que então possibilitem uma relação de complementação mútua entre esses organismos.

Esse crescimento urbano ocorre gradativamente ao decorrer dos anos, vindo muitas vezes a confrontar-se com imóveis rurais, mas que diante da situação que se formou acabam por agregar um novo interesse tanto ao proprietário que visa o lucro do empreendimento, mas também da sociedade que terá um suprimento de imóveis urbanos aumentado, dos quais brotaram uma infinidade de relações jurídicas pertinentes a vida em sociedade.

Mas para que isso proceda e efetive à vontade de ambas as partes é necessário que se realize o procedimento de loteamento do imóvel, o qual se submete a uma serie de quesitos, estudos, aprovações, não podendo ser provido ao mero interesse de apenas o proprietário, pois as consequências do empreendimento repercutem drasticamente na vida social, causando danos que se perpetuam no tempo (CARVALHO, 2001, p. 65-66).

Desta forma a compreensão sobre o procedimento regular de parcelamento do solo urbano é algo trabalhoso e por vezes burocrático, mas de caráter indispensável para assegurar que os imóveis que surgiram das novas zonas urbanas, estejam munidos de todos os instrumentos urbanísticos necessários para prover a nova função social que lhe esta sendo atribuída, cabendo para isso um estudo mais aprofundado sobre o tema dotado de tamanha formalidade, como veremos a seguir.

### **2.1 Requisitos legais para a instalação de loteamentos**

No intuito de assegurar o cumprimento dessas garantias constitucionais o legislador criou formas de regular a criação e crescimento sustentável do ambiente urbano, de maneira que o mesmo possibilite além das condições necessárias para a habitação, e entende-se por isso, que não se restringirá apenas a edificação de moradias, pois para que se possibilite o convívio social organizado ao ponto de proporcionar condições mínimas ao desenvolvimento

de seus habitantes deveremos contar com outros elementos essenciais, entre eles esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, drenagem de águas pluviais urbanas, áreas de lazer, entre outras medidas, a fim de que se homogenizar essa nova célula urbana, dentro do organismo vivo que é a cidade.

Como visto, na busca de regular a expansão urbana o legislador através da Lei nº 10.257/2001, a qual ficou conhecida como Estatuto da Cidade, passou a regular e ditar as diretrizes para a implantação e expansão dos perímetros urbanos.

Mas para adentrarmos no universo de elementos que surgem das diretrizes da vida em sociedade de forma organizada, devemos compreender como essas zonas urbanas surgem, neste tocante torna-se essencial compreender como se dá o parcelamento do solo, cabendo uma análise a respeito da Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, nomeada Lei do Parcelamento do Solo, essa posteriormente alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, a qual regula esse instituto, e define já em seu artigo 2º as diretrizes e fundamentos ao parcelamento do solo urbano, assim prevendo em seu caput: “Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.”

Destaca-se no estipulando que o mesmo determina a obrigatoriedade de se observar os limites da lei, tanto da legislação estadual, e principalmente da municipal, que após a edição do Estatuto da Cidade, venho a regular de forma mais presente e organizado as zonas urbanas (BALBINO FILHO, 2006, p. 346).

No §1º do mesmo artigo 2º, é apresentado o conceito de loteamento, o definindo como: “Art. 2º... §1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”

Nota-se pelo supramencionado o complexo de direitos e deveres englobados de fora homogênea pelo legislador, pois em um breve conceito podemos refletir sobre as infinitas possibilidades e situações jurídicas que decorrem e surgem no processo de loteamento, pois estamos diante de conflitos que envolvem a divisão e demarcação das medidas do imóvel a ser loteado, o processo de divisão dos lotes, os quais o legislador atentou-se a salientar o previsto pela Constituição Federal de 1988, que é a sua destinação, a qual objetiva a edificação, ou seja, torna-lhe útil ao fim e objetivo que deve atender e se espera que assim o faça de maneira que se integre e ao contexto das zonas urbanas.

Podemos ainda através do conceito fornecido distingui as situações em que cabe desdobro das que se aplicará o processo de loteamento, pois previu que para esse último ocorrerá à abertura de vias de circulação, as quais devem ser instituídas de maneira extremamente planejada, desta forma o loteamento trata-se de uma criação fora do sistema viário da cidade. Em quanto o desdobro ocorre em imóvel que já encontra-se dentro do sistema urbano, já possuindo em seu benefício os instrumentos urbanísticos providos aos imóveis confrontantes ou do todo maior desse imóvel será fracionado (CARVALHO, 2001, p. 66-67).

No tocante as vias públicas a serem criadas em um processo de loteamento, deve se fazer com a devida e merecida observância e estudos com relação às necessidades atuais da área, bem como do futuro desenvolvimento da mesma, uma vez que essas deveram integrar a malha rodoviária já existente bem como deverá suprir uma eventual necessidade que surja futuramente, cabendo comparar as vias públicas como se equivalessem às veias sanguíneas de um organismo, sendo elas as responsáveis de dar vida à cidade, permitindo que ocorra mobilidade desejada e fundamental.

A inobservância ou descaso com a atenção devida na criação ou prolongamento das vias públicas comprometerão todo ambiente urbano, acarretando prejuízo desde econômicos, ambientais, e principalmente prejuízos à qualidade de vida aos habitantes, uma vez que em uma economia aquecida em constante desenvolvimento, é cada vez maior o número de veículos circulando, e essa falha estrutural no planejamento, possibilita o surgimento do drama que atinge praticamente a todas as cidades, os congestionamentos (CARVALHO FILHO, 2006, p. 284-285).

Sejam eles restritos a algumas áreas, ou em alguns horários, o que é certo é que além de dificultarem a circulação de bens e serviços causando prejuízos econômicos à sociedade afeta diretamente e profundamente a vida de seus habitantes, seja pelo stress, aumento de poluição tanto sonora como de gases poluentes, entre outras situações decorrentes do mau planejamento de algo tão essencial à vida urbana, uma vez que a sua origem para viver em grupo é justamente a busca para facilitar as relações entre as pessoas, diminuído distâncias e dificuldade, o que ao observar as situações vividas atualmente perde de certa forma até irônica o seu sentido para tal, ao passo que por vezes se utiliza um período de tempo maior se deslocando ao local desejado, do que o tempo que lá permanecemos realizando a atividade, seja ela o próprio trabalho, estudos, compras, etc (SANTOS, 1996, p. 38-39).

Essa delegação conferida ao Poder Público Municipal, pelo qual o mesmo detém o poder de atuar privilegiadamente na melhor forma a garantir que se atinja o interesse social e bem-estar de seus habitantes, permitindo que se distribuam de forma planejada as subdivisões da cidade em zonas, conforme o interesse social desejado e propício para cada uma delas, principalmente entre a divisão para fins habitacionais e industriais, no entanto essa delegação possui limites a fim de assegurar as garantias constitucionais e permitindo as condições mínimas para que se usufrua o bem, de maneira viável, atentando-se ao respeito de sua função social (SOBRANE, 2005, p. 217-218).

A Lei nº 6.766/79 prevê em sua redação o procedimento e regras ao parcelamento das zonas urbanas, ficando esse resalvando que o mesmo somente será feito para fins urbanos, seja pela expansão urbana ou de urbanização específica, devendo atender as normas regradadas previstas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Compreendendo-se como zona urbana aquela que definida por lei municipal como parte do perímetro urbano da cidade, possui seu uso próprio para edificações de maneira contínua pelas comunidades, a qual para efeitos tributários estará suprida pelos melhoramentos indispensáveis para a sua habitação, que são: meio-fio ou calcamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (BALBINO FILHO, 2006, p. 351-352).

Já no Parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.766/79, surge às primeiras proibições ao parcelamento do solo, onde consta que:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Evidentemente o objetivo é resguardar o bem-estar e segurança pública, uma vez que essa determina a realização de estudos e teste a fim de averiguar a real possibilidade de se urbanizar a área, pois não basta apenas à mesma estar situada dentro da zona urbana da cidade, se as características e propriedades do solo não suportarem ou forem inaptas ao uso urbano, não suportando edificações e trazendo perigo à sociedade, neste sentido deverá se observar as cinco vedações previstas no referido dispositivo (ATHAYDES; ATHAYDES; 1984, p. 38).

Essa exigência de estudo referente às características do imóvel é indispensável e de grande importância, uma vez que não é incomum a tentativa de se lotear áreas inaptas para o uso, mas que devido a sua localização, agregam grande interesse econômico, ao ponto de que a vantagem econômica almeja venha a superar o interesse comum e inclusive a preservação ambiental, pois grandes partes desses imóveis inaptos ao uso encontram-se dentro de áreas de preservação permanente, as quais são totalmente impossibilitadas a essa destinação, seja por razões de preservação, bem como de alto risco aos habitantes.

Quanto aos requisitos necessários para se implantar o loteamento a Lei nº 6.766/79 prevê em seu artigo 4º, inciso I, os fundamentos dos quais a observância deve ser obrigatória, normas que buscam assegurar que os imóveis se constituam de maneira regular e atinjam seu objetivo e fundamento legal, prevendo que:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Deve se observar que a criação dessas áreas que possuem como sua finalidade a implantação de sistemas de circulação e de equipamento urbano e comunitário, bem como para os espaços livres de uso público, deveram ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo Plano Diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situe, pois o objetivo do dispositivo é justamente buscar assegurar que o loteador observe os elementos necessários para a vida em sociedade, a fim de garantir o cumprimento da função social do imóvel, e o bem-estar coletivo (BALBINO FILHO, 2006, p. 352).

Por sua vez o inciso II prevê como um dos requisitos a se respeitar na criação dos lotes, as demissões mínimas para a criação de um lote, dispondo no seguinte sentido:

Art. 4º...

II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

Ao possibilitar a criação de lotes com tais dimensões reduzidas levando-se em conta o padrão das medidas da área dos lotes de uma sociedade extremamente capitalista, onde o ramo imobiliário desperta grandes interesses, o dispositivo visa atender a intenção do legislador de permitir que grupos com poder aquisitivo menor, também possam consagrar seu desejo de possuírem um bem imóvel, pois acredita-se que diminuindo as dimensões do imóvel o seu preço de mercado também sofrerá variações favoráveis ao adquirente, atingindo assim as políticas de habitação principalmente nas classes de baixa renda (BALBINO FILHO, 2006, p. 352-353).

No intuito de preservação ambiental e manutenção de recursos naturais, o inciso III, dispõem: “Art. 4º... III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;”

Ao trazer a necessidade de se observar à obrigatoriamente das faixas *non aedificandi*, fica observado o respeito e preservação aos bens públicos e ao meio ambiente, bem como um limite ao direito de propriedade, pois o objetivo do dispositivo é assegurar o respeito ao meio ambiente aos equipamentos públicos, os quais certamente sem essa tutela padeceriam frente aos interesses particulares (ATHAYDES; ATHAYDES, 1984, p. 49-50).

Como o loteamento trata-se de uma expansão, um crescimento do ambiente urbano, esse deve ser homogêneo com o sistema já existente e suas características, assim sendo o inciso IV, do artigo 4º, da Lei nº 6.766/79, determina que se proceda de forma articulada e harmônica com a topografia local, devendo respeitar as diretrizes instituídas pela administração municipal, conforme seus planos de desenvolvimento predeterminados, conforme dispõem o §1º prevê que a legislação municipal determinara para cada zona urbana, os usos permitidos e os índices urbanos de parcelamento e ocupação do solo, nos quais se

incluirão obrigatoriamente as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, como assim dispõem o artigo:

Art. 4º...

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Para assegurar que sejam proporcionados os equipamentos públicos e comunitários o §2º dispõem: “Art. 4º... § 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.”

Como visto esses equipamentos citados e os similares a eles, tais como: rede elétrica, energia elétrica, abastecimento de água, serviços de esgotos, coletas de águas pluviais, são indispensáveis para o convívio em vida comunitária de forma sustentável e social, ou seja, é essa a infraestrutura que devem ser atendidos os imóveis não apenas pelo loteador, mas também pelo Poder Público, pois o escopo de torná-lo efetivamente viável e de poder proporcionar aos habitantes moradias de razoável equilíbrio nos limites do poder aquisitivo local (ROSSIT, 2005, p. 82).

O artigo 9º da Lei 6.766/79 traz o rol de documento que deverão ser apresentado juntamente com o pedido de aprovação do loteamento junto a Municipalidade, fixando o prazo máximo de quatro anos para a execução das obras. Entre esses documentos deveram obrigatoriamente ser apresentados a fim de que se verifiquem todas as formalidades e tramites legais, como prevê o caput do dispositivo:

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

Desta forma primeiramente o loteador devera submeter o seu projeto ao parecer da Municipalidade, a qual poderá se posicionar de três maneiras, sendo que a primeira é aceitar o plano do loteamento, vindo esse a ser aprovado, passando então a correr o prazo de 180 dias para apresenta-lo ao Registro de Imóveis competente, sob pena de caducidade da autorização. Não concordando parcialmente ou totalmente com o plano do loteamento, é facultada a municipalidade nessa ordem respectivamente, determinar que se façam as modificações, fixando as diretrizes que entenda conveniente para aquela área, ou então negar a permissão ao loteador, em decorrência da supremacia do interesse público de zelar ao bem-estar da sociedade (VIANA, 1991, p. 40-46).

As áreas públicas a serem reservadas nos processos de loteamentos urbanos, em favor à municipalidade deverão observar a fração mínima para cada zona, conforme determinação da lei municipal. As reservas dessas áreas visam assegurar que a nova zona urbana estará suprida de elementos essenciais para a consolidação do bem-estar comum, seja para criação de uma praça, um hospital, uma escola, enfim instrumentos a serviço da sociedade.

Deve se resalvar que a observância deste dispositivo obriga o loteador apenas a observar as normas e prover a reservar das áreas para que se aplique o disposto, não lhe sendo obrigado nem dele exigível a construção dessas uma vez que isso cabe ao Poder Público (BALBINO FILHO, 2006, p. 354).

A aprovação devera cumprir a exigências com relação aos desenhos contidos no projeto, sendo de fundamental importância à apresentação dos mapas e seus memórias descritivos, devidamente assinados pelos proprietários, e o profissional habilitado que procedeu com os trabalhos, juntamente com o requerimento com o pedido de aprovação. Os documentos devem deixar claro sobre a forma real do aproveitamento físico e social do imóvel que se pretende parcelar, não restringindo o poder da União, os Estados, o Município ou o Distrito Federal, de fazer outras exigências a fim de poderem decidir sobre a viabilidade ou não da aprovação do projeto apresentado (BALBINO FILHO, 2006, p. 355-356).

Após a análise da documentação e providenciadas as eventuais adequações, surge o parcelamento material, atingindo seu ponto fundamental com a aprovação pelo Poder Público, o qual o fará se entender cabível e cumpridas as exigências, fixado o cronograma de execução, determinando o prazo para execução das obras sobre pena de caducidade da permissão concedida. Sendo que somente após a aprovação pelo Município ou Distrito Federal é que o projeto de loteamento esta apto a ser apresentado no Registro de Imóveis.

O projeto de loteamento aprovado pela municipalidade deverá vir acompanhado da documentação prevista no artigo 18, da Lei nº 6.766/79, que serão os seguintes: o título de propriedade do imóvel, salvo para os casos de loteamento popular ou de baixa renda onde cabe dispensa desse requisito; histórico dos títulos referentes ao imóvel, por meio de certidão vintenária; certidões negativas dos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como certidões negativas de ações que envolvam o imóvel, pelo período de 10 anos, e de ações penais com registro a crimes contra a Administração Pública; certidões do Tabelionato de Protesto de Títulos, ações pessoais e de ações penais em nome do loteador, pelo prazo dos últimos 10 anos, e certidões de ônus reais, seja ela positiva ou negativa referente ao imóvel; a aprovação da municipalidade e comprovante da aprovação do cronograma das obras indispensáveis, a infraestrutura do loteamento; cópia do contrato de promessa de venda, cessão ou promessa de cessão; nos casos em que o loteador for casado, declaração do cônjuge do requerente, consentindo com o registro do loteamento, sendo ainda que no caso de empresas jurídicas, no requerimento, solicitando o registro, deverá constar o número da inscrição do Cadastro Geral de Contribuintes no Ministério da Fazenda.

Sobre a comprovação da situação regula por parte do loteador, deve se compreender que não é qualquer ônus que impedirá o seguimento do processo de loteamento, pois se esse ônus existente não possibilite ou risco real e eminente de que venha à lesar os adquirentes, esse poderá ser relativamente desqualificado diante a situação, salvo os casos em que o ônus diga respeito à crime contra o patrimônio ou contra a administração pública (VIANA, 1991, p. 46-47).

Considerando-se que o prazo para submetê-lo ao registro é de 180 dias após sua aprovação pela municipalidade, se a documentação apresentada ao Registro de Imóveis estiver em conformidade esse procedera com a publicação do edital do pedido do registro em três dias consecutivos, em jornal de publicação local ou no Diário Oficial da Justiça, no qual sempre que possível se fará constar o desenho do loteamento, para fim de indicar de maneira mais clara a sua localização.

Se no decorrer do prazo de quinze dias, contados da data da última publicação, não tiver ocorrido à impugnação do loteamento, e o Ministério Público tiver proferido seu parecer favorável, será então feito o registro deste, individualizando-se e abrindo-se as matrículas descrevendo suas medidas e confrontações.

Ocorrendo a impugnação o Oficial do Registro de Imóveis, procederá a intimação para que o apresentante e o Poder Público Municipal ou Distrital, se manifeste sobre o ocorrido no prazo de cinco dias sob pena de arquivamento do processo. Após estar munido dessa documentação o Registro de Imóveis remeterá ao juiz competente para que decida sobre os fatos.

O Ministério Público no cumprimento de suas atribuições de fiscal da lei possui poderes para interferir sempre que entender necessário o esclarecimento sobre os elementos do procedimento, no intuito de garantir a efetivação dos diplomas legais, com destaque para a prerrogativa de cinco dias para se manifestar após decorrer as publicações e antes de proferida decisão pelo juiz.

Procedido com o registro do loteamento, o Registro de Imóveis fará a comunicação à Prefeitura por meio de certidão, a fim de que essa fique ciente da regularidade do empreendimento e pratique seus atos tanto de verificação do cumprimento do cronograma bem como da atualização de seu banco de dados principalmente no que diz respeito a numeração das matrículas, área, proprietários, isso tudo para preservar pelo seu controle interno das zonas urbanas e instituição dos impostos e tarifas cabíveis.

Como garantia da preservação do projeto aprovado, o artigo 17 da Lei nº 6.766/79, traz o seguinte:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

A proibição ao loteador de fazer qualquer alteração no que diz respeito os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas reservadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo, isso com o fim de assegurar o direito, não só dos investidores, mas também da sociedade em geral (ROSSIT, 2005, p. 83).

Como percebemos o procedimento de constituição de um loteamento é algo complexo, formado por fases e formalidades, que, no entanto são todas plausíveis e necessárias para organizar o desenvolvimento racional e sustentável das áreas urbanas, pois tais dispositivos

buscam resguardar o bem-estar da sociedade em geral, e em especial da nova comunidade que esta se formando, assegurando a esses todas suas garantias constitucionais de maneira a integra-la de maneira harmônica ao contexto urbano já existente.

## **2.2 Situações regulares e irregulares e seus reflexos no contexto social, econômico e ambiental**

Como consequência da evolução da sociedade e das situações que surgem da mesma, criou-se institutos voltados a regular o direito de propriedade para que se garanta ao mesmo a segurança da propriedade formal e seu efeito *erga omnes*, podendo fazer uso de suas faculdades de usar, fruir e dispor do bem. Para tanto, o proprietário que desejar se resguardar de todas essas garantias e privilégios, devera ser detentor de um imóvel dotado de título hábil registrado no Registro de Imóveis competente.

A propriedade regular, além resguardar o adquirente sobre suas faculdades sobre bem, também garante a esse que o imóvel ora adquirido atendera a todas suas necessidades e garantias constitucionais um vez que fora instituído atendendo as formalidade e exigências, proporcionando ao proprietário e a sociedade, toda a infraestrutura de uma zona urbana, desde os serviços mais essenciais até aqueles que embora não sendo indispensáveis para que viabilidade do uso do bem, mas que garante o bem-estar dos habitantes de maneira que o ambiente formado supra as expectativas e garantias constitucionais dos moradores, de forma que possam desenvolver suas atividades com segurança, respeito, e organização (SOARES, 2013).

Mas por vezes o adquirente do imóvel acaba por possuí-lo de forma inadequada, seja por desconhecimento do procedimento correto, por um vício anterior a sua aquisição, ou até mesmo por descaso com a situação, passando então a existir a sua propriedade informal, essa que em sua maioria possui sua origem de loteamentos ilícitos, sejam eles clandestinos ou irregulares.

Assim sendo é necessário distinguir essas situações, a fim de se identificar o vício existente para o caso deparado, e lhe prover o saneamento da maneira adequada, desta forma, utilizando-se do entendimento provido do texto do Sr. João Pedro Lamana Paiva, que atualmente é ocupa como uma de suas atividades o cargo de Registrador Titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre/RS, grande conhecedor do assunto, envolvido com

diversas atividades voltadas a promoção da regularidade formal dos imóveis, onde em seu texto apresenta o conceito retirado da obra: Loteamentos Clandestinos: prevenção e repressão, de autoria de Francisco Eduardo Loureiro, que assim as classifica e distingue:

loteamento irregulares são aqueles que, embora aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessários, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação. Por sua vez, os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administra dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessários (apud LOUREIRO)

Desta forma o loteamento irregular pode estar inclusive registrado, com todas suas formalidades cumpridas, mas, no entanto sua execução de deu de maneira diversa ao determinado.

Conforme explica PAIVA, em seu texto disponível na internet, o loteamento clandestino esta incorporado por um vício mais gravoso ainda, pois esse não cumpriu nenhum dos requisitos formais para sua instalação, não tendo autorização alguma para sua aprovação e muito menos para o parcelamento do solo, e por pior ainda, a comercialização de lotes, por vezes carentes de todas as malhas necessárias pra a habitação, não proporcionando a qualidade de vida esperada a seus habitantes e ferindo todo o complexo que é o ambiente urbano de uma cidade (2009).

No entanto cabe resalvar que não é impossível que um loteamento clandestino, implantado sem nenhuma prévia autorização e acompanhamento esteja em uma situação menos complicada de se regularizar do que o loteamento irregular que teve seu projeto aprovado, mas sua execução se deu de forma totalmente diversa da que consta de sua aprovação, lesando as características urbanísticas de maneira totalmente contraria a lei.

O fato é que mesmo ocorrendo à regularização dessas áreas, quando assim for possível, isso não sanara ao dano causado, mas apenas o amenizara, ou seja, a situação continuará existindo e lesando permanente a harmonia da área urbana, momento em que a cidade terá que se adaptar e adequar a esse novo membro introduzido a sua estrutura. Por obvio essa inserção inesperada e não planejada acarretara consequências em toda a sociedade, principalmente aos próprios habitantes dessa nova zona urbana criada e inclusive aos habitantes das localidades mais próximas.

No tocante ao surgimento dessas situações devemos analisar os motivos e razões que as envolve, pois em um primeiro momento o crescimento extensivo somado à condição financeira leva o proprietário que se depara com a situação de seu imóvel ter sofrido uma deslocação de forma involuntária, pois a cidade cresceu de maneira vagarosa e por longos anos, atendendo as necessidades da mesma para aquele período, e hoje seu imóvel que sempre fora utilizado para fins rurais, encontra-se dentro ou próximo às áreas urbanas, atraindo assim a atenção e especulação de muitos e agregando um efeito de valorização espontânea e súbita, abrindo aos olhos do proprietário sobre a vantagem econômica que ocorreu, e desta forma a irregularidade cresce em nível superior do que a busca incessante pela regularização (ROSSIT, 2005, p. 73-74).

Deve-se compreender que a situação que surge por vezes esta provida unicamente de interesses econômicos, pois a princípio o que surge sendo uma “oportunidade de ouro” [grifo nosso] tanto para o proprietário que esta loteando ilicitamente não tendo que acarar inicialmente com nenhum gasto, bem como para aos adquirentes que estão aos seus olhos investindo em uma perspectiva futura de valorização dos imóveis e principalmente a oportunidade de adquirir um bem imóvel para sua moradia por um valor muito abaixo do que o de mercado, e ingressam nessa aventura jurídica.

Ocorre que embora ambos acreditem por um breve momento estar realizando um bom negocio, essa sensação cessará na primeira oportunidade seguinte, seja ela na realização do mero contrato de compra e venda, uma vez que não é possível lavrar escritura pública referente a essa transação, no próprio contrato já surgirão as primeiras dúvidas, uma vez que não se possui as confrontações e dimensões do lote vendido, nem sequer qualquer garantia real conferida ao negocio uma vez que esse é ilícito, fazendo se puramente para fins de “paz de espírito” [grifo nosso], utilizando-se de informações ironias, que desrespeitando as normas existentes, contrato esse que só possui efeito entre as partes uma vez que é incabível seu registro a margem da matrícula do todo maior da área loteada, uma vez que como não se procedeu da forma correta, e ainda não existe uma matrícula individualizada para cada lote, servindo apenas de título de posse em uma futura ação de usucapião ou outra medida pela qual o adquirente ira buscar efetivar seu direito (RIBEIRO, 2005, p. 180-181).

Em seguida por se tratar de um imóvel constituído sem nenhum prévio estudo nem planejamento, o mesmo estará a mercê de todas as situações e consequências decorrentes do descaso ocorrido, sem possuir a infraestrutura necessária não terá como permitir que o adquirente utilize o bem concretizando sua função social em sua plenitude, mas pelo contrário

estará ferindo ao tal princípio, prejudicando não só a si mesmo como a aos demais habitantes daquela localidade.

Por não possuir a propriedade regular do imóvel, o mesmo não poderá usa-lo como garantia, nem sequer financia-lo por meio de qualquer forma de investimento, até mesmo os recursos voltados ao financiamento habitacional das populações de baixa renda, sem antes dar início ao procedimento para sanar-se o vício.

Para o loteador que realizou o loteamento irregular ou clandestino, esse estará sujeito às sanções cabíveis, devendo o Poder Público ao verificar a situação buscar cessar que a lesão continue proibindo à venda dos lotes, e ainda determinar quando couber que seja desconstituída a situação criada, mas não sendo possível revertê-la é obrigação de o loteador regularizá-la e responder por todos os danos causados, fixando-se multa a em caso de descumprimento, sendo que a partir desse momento é que podemos concluir que a situação inicial que apresentava ser um bom negócio a princípio, passa a se tornar um pesadelo para ambas as partes (BALBINO FILHO, 2006, p. 389-390).

Infelizmente muitas vezes nem mesmo com o conhecimento da situação existente e de suas consequências, a expansão dos loteamentos ilícitos consegue ser detida, pois a mesma esta dotada de uma força de impunidade e indiferença que instiga as partes a crer no famoso “jeitinho brasileiro”[grifo nosso], dando continuidade a prática ilícita.

Quando nos referimos a loteamentos ilícitos implantados com seu proprietário/loteador plenamente identificado, seja por ter dado início ao processo e o executado de maneira diversa, ou ainda por nem ter realizado nenhum trâmite legal, mas por declarar e praticar publicamente a oferta de seus lotes é fácil identificar e punir esses agentes, mas, no entanto grande número dessas situações de clandestinidade ocorre à mercê dos interesses individuais, provido pela necessidade em caráter de urgência dos adquirentes, que por serem desprovidos de situação econômica que possibilite atitude diversa.

Neste contexto surge o conflito de grande complexidade e digno de profunda reflexão referente ao mesmo, pois de um lado estamos diante de uma situação ilícita que descumpra a legislação como se dessa fosse imune, atingindo consequências a sociedade em geral, privando aos próprios adquirentes de fruir de todas suas garantias constitucionais, que lhe assegurariam uma qualidade de vida maior, e permitindo seu desenvolvimento tanto econômico quanto capaz de promover o bem-estar almejado, e de outro lado esta o descaso provido pelo governo, que deixa de tratar das questões urbanísticas com a merecida atenção,

permitindo que essa fique a mercê das necessidades de uma sociedade desamparada de infraestrutura (LEAL, 1998, p. 61-62).

Por outro lado, deve-se perceber que essas pessoas são em sua maioria as dotadas de menores condições financeiras, o que se visualiza principalmente ao observarmos justamente natureza de suas moradias implantadas, de regra em locais de periferia, pois as mesmas não possuem capacidade financeira que lhe possibilite outro destino, e em decorrência dessa limitação financeira que possuem promovem as construções com materiais não adequados para a constituição de sua casa, as fazendo através dos meios e equipamentos que dispõem, a fim de satisfazerem suas maiores necessidades, mesmo que para isso tenham que submete-se as menores condições de habitação (LEAL, 1998, p. 71).

Desta forma como exige-las que cumpram todos os requisitos legais para a constituição da zona urbana, se essas mal dispõem de condições para sua própria subsistência, como exigir delas que cumpram o dispõem em lei, se a própria lei das leis, nossa Constituição Federal de 1988 as assegura o direito à propriedade e uma moradia capaz de proporcionar o seu bem-estar, e todas as condições necessárias para seu pleno desenvolvimento e refletindo consequências na sociedade em geral.

Ao analisarmos sobre essa óptica voltada ao ponto social, à punição as pessoas que por um estado de necessidade e incapazes de possuir de outra maneira o bem imóvel para sua moradia, ou seja, seu lar, não se trata pelo menos nesse momento de caso de especulação imobiliária, voltada a fins econômicos, pois embora exista a grande e provável possibilidade de valorização desses imóveis no futuro, principalmente com sua eventual regularização, no momento não é esse o fim almejado pelos indivíduos que ali se instalam, mas sim de constituir sua moradia, sua residência, seu local de descanso e segurança para si e sua família, aonde, ainda que embora para a maioria da sociedade seja um local inadequado, insalubre, carente de todos os instrumentos hábeis a sua habitação, onde por vezes a comodidade das moradias se restringe a um teto sobre suas cabeças e a estrutura ainda incompleta do restante da obra, a qual parece interminável, pois sempre estará sofrendo alguma alteração ou modificação, ainda sim é o seu segundo maior bem, baixo somente ao bem vida.

E diante deste contexto cabe refletir até que ponto a punição a esse grupo de pessoa lhe surtira efeito significativo, pois, que solução o Estado deverá prover com elas, uma vez que não dispõem dos recursos necessários, tanto orçamentários como estruturais para suprir

por conta própria a alta demanda imobiliária, mais também não pode permitir tal situação prossiga e pior ainda, se expanda.

A simples punição ao caso não se mostra eficaz uma vez que punir somente pela expectativa de que a conduta cesse não se demonstra viável, pois primeiramente trata-se de uma situação de necessidade oriunda de descaso público que levou as pessoas buscarem pelo único meio que lhes restou instalar-se e possuir sua moradia, essa que por mais que possua a maior modéstia imaginável, ainda é melhor que nada.

As pessoas que ali se instalaram, justamente o fazem por não possuir a menor condição ou oportunidade de agir de outra forma, pois estão desamparadas de condições financeiras que as levam diante da situação que lhe foi imposta a optar entre sujeita-se a situação ou perecer ao relento. Ainda, quanto à sanção financeira na maioria dos casos surtira praticamente como se não existisse, assim como não existe os meios para cumpri-la, e uma sanção mais forte como uma ordem de desocupação entraria em conflito com o direito a uma moradia além de não resolver em nada o problema, outrora somente agravaria a situação, uma vez que não existe aonde instalar essas pessoas, as quais migraram para outra localidade, e ali darão início novamente a seu desejo por algo a chamar de lar (BALDO, 2012, p. 89).

A melhor e mais benéfica solução para a situação sempre será a prevenção, através da fiscalização efetiva, na expectativa de inviabilizar e cessar as condutas realizadas quando essas ainda não encontram-se em situação consolidada, seja que para isso se faça uso de sanções civil, penais e administrativas aos proprietários/loteadores ilícitos e quando for viável e cabível diante da necessidade que só mostra presente que se faça uso de políticas públicas e sociais para a promoção do uso adequado do solo, atendendo de forma mais efetiva aos anseios sociais vivenciados com a harmônica e uniformidade das características urbanísticas, ambientais, e de caráter público desejado para aqueles imóveis, mas, tal utopia aos centros urbanos ainda mostra-se algo distante de ser concretizado diante das situações fáticas que observamos em nossa sociedade, onde as práticas em descompasso com as normas ainda se fundamentam na crença da impunidade.

### **2.3 Descumprimento dos requisitos legais e consequências jurídicas**

Por obvio tais requisitos legais são instituídos visando coordenar e promover o desenvolvimento sustentável da população em geral, tendo em vista que as promoções aos

próprios interesses individuais tendem por sua natureza a confrontar-se com os coletivos, cabendo ao legislador zelar pelo bem-estar comum, ditando os direitos e deveres de cada indivíduo.

Para isso o legislador criou dispositivos que estipulam regras do parcelamento do solo de forma que atendam as necessidades e organização infraestrutural das cidades, sendo que sua observância deveria ser obrigatória, tanto pelos loteadores, adquirentes, e ao Poder Público, esse último que além de fiscalizar, deve atender minuciosamente ao estudo do caso em questão e sua viabilidade frente ao contexto social, a fim de garantir que a situação não crie uma desvirtuação do objetivo principal, o bem-estar social (BALDO, 2012, p. 69-71).

Na tentativa de assegurar esses direitos o legislador criou dispositivos que coíbam a prática, entre eles o artigo 50 da Lei nº 6766/79, onde consta tipificado na qualidade de crime contra a Administração Pública:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Com isso o legislador atenta-se a garantir a quem compra um lote devidamente loteado, aprovado pelo Poder Público municipal e seguido das formalidades registras, esse que está objetivando adquirir um imóvel regular e que atenderá as suas necessidades, devendo o loteador ilícito ser punido de forma severa nos casos de omissões ou falhas, para que se garanta o alcance dos anseios do adquirente e da sociedade (BALBINO FILHO, 2006, p. 389).

Assim sendo o parcelador do solo deve obrigatoriamente agir com a honestidade sobre o empreendimento e sua execução, sendo ilícito penal a comunicação falsa ao público sobre a

legalidade do loteamento ou desmembramento, bem como a qualquer outra forma de ocultação fraudulenta a fato a ele relativo.

A pena prevista para essas infrações é de um a quatro anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Cabendo ainda a forma qualificada nos casos que essa for cometida, conforme prevê os incisos do Parágrafo único do artigo 50, da Lei nº 6766/79:

Art. 50...

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

O artigo 51 da mesma lei, ainda estende a tipificação a qualquer indivíduo que concorra de qualquer forma para a prática dos delitos previstos no mencionado artigo 50, quer seja o próprio parcelador, seu procurador, diretor ou gerente da sociedade, assim sendo, a lei visou garantir a punição mesmo que se tratando de pessoa jurídica, onde essa recairá sobre a pessoa física dos administradores das pessoas jurídicas (BALBINO FILHO, 2006, p. 390).

Assim dispondo o dispositivo: “Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.”

No entanto não é incabível a possibilidade de que o início de um loteamento clandestino ocorra sem sequer conhecimento do proprietário regular, esse que não possuía nenhuma intenção de dar essa finalidade ao imóvel.

Ocorre que por vezes o imóvel encontra-se nos limites das zonas urbanas, sendo explorado para fins rurais, ou até mesmo sendo impróprias para o cultivo da agricultura momento em que o fenômeno do crescimento dos centros urbanos se depara com a necessidade de se expandir, vindo essas áreas a serem ocupada de maneira irregular pela

comunidade que ali se instala fato que ocorre principalmente nas regiões onde a população concentrada é a de mais baixa renda e se vê encurralada a tomar essa medida.

Fica claro que o proprietário não possuía a intenção de lotear, e pelo contrario, teve seu direito de propriedade ferido, lhe causando danos. O proprietário quando vem, a tomar conhecimento do ocorrido, o que ocorre mais facilmente quando a área ocupada era produtiva, pois nos casos em que o imóvel ocupado não lhe oferecia ganhos econômicos por vezes acaba por não se deslocar até essa, pois não existem trabalhos nem manejos a serem realizados na mesma, acabando por tomar conhecimento do fato quando a situação já esta instalada e com índices de difícil ou impossível irreversibilidade.

Essas áreas ocupadas são parceladas de maneira totalmente desordenadas, desprovidas de qualquer equipamento comunitário, e muitas vezes até mesmo comercializadas de maneira irregular pelos próprios invasores como não é incomum que um terceiro que não possui justo título, atue de tal maneira como se fosse o real proprietário do imóvel, comercializado e por vezes firmando inclusive contratos, esse sem nenhum efeito jurídico para fins registraes, pois nesse primeiro momento o negócio jurídico esta eivado da irregularidade total da situação (ROSSIT, 2005, p. 74).

A Lei nº 6.766/79 também prevê a punição ao Oficial do Registro de Imóveis, que não observar aos ritos do procedimento, uma vez que esse tem o dever de agir diante da constatação do fato, não podendo abster-se, cabendo a esse o disposto no artigo 52 da lei:

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de um a dois anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Ainda o artigo 19 da Lei 6.766/79, através de seu §4º determina a punição ao Oficial do Registro de Imóveis que realizar o registro sem observar o disposto na lei:

Art. 19 ...

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a

penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

Percebe-se que a previsão de multa no valor de 10 (dez) vezes os emolumentos fixados para o registro, com base na tabela de emolumentos da época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, não afastando ainda a possibilidade de aplicação das sanções penais e administrativas que lhe forem cabíveis (BALBINO FILHO, 2006, p. 390).

Esse contexto de expansão ilícita das zonas urbana em ambientes desprovidos de condições mínimas a proporcionar o desenvolvimento econômico e sustentável capaz de promover o bem-estar aos habitantes, e conservação dos recursos ambientais, fere totalmente ao objetivo em vida social, devendo o legislador prover as medidas necessárias para atingirmos os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido a lei exerce seu caráter disciplinador e de coação, desestimulado a prática ilícita seja pelo proprietário, loteador, adquirentes, bem como aos que cabem fiscalizar e coibir o dano, tanto ao agente omissor do Poder Público como ao registrador que tomar ciência da situação e se abster-se ou pior, vir a prover o registro de tamanho descaso com as normas.

Diante dessa perspectiva onde as necessidades se confrontam com a legalidade em sentidos opostos, devemos refletir sobre a legalidade de se viabilizar aos adquirentes desses imóveis os direitos adquiridos, não permitindo que fiquem permanentemente privados do pleno exercício de suas garantias.

### **3 REGULARIZAÇÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS ILÍCITOS**

Em decorrência de um crescimento urbano de maneira platônica com o passar das décadas, ao ponto de se exigir que os anseios sociais por uma oferta de imóveis muito maior do que se viabilizava pela malha urbana era capaz de satisfazer para cada época é que surge as situações ilícitas de parcelamento do solo.

As irregularidades fundiárias dos centros urbanos tem se tornado um mau que abrange e lesa a todas as cidades, pois o descaso e a omissão pelo cumprimento das normas e sua efetiva fiscalização dão origens a situações de desamparo e conflito entre a situação instalada eivada dos interesses particulares em confronto com o desenvolvimento sustentável provido de um planejamento prévio e determinação de diretrizes que sirvam a sociedade em geral, desta forma, é necessário analisarmos as soluções cabíveis para o problema (BALDO, 2012, p. 71-74).

Atento a essas situações de lesão ao bem-estar comum o legislador criou dispositivos atentos a promover quando possível à regularização dos imóveis, proporcionando da maneira mais harmônica possível, adequando a sua esperada e desejada destinação frente ao ambiente urbano em que foi introduzido.

#### **3.1 Fundamentos para prover regularização dos imóveis urbanos**

Como vimos o processo de criação das zonas urbanas, decorrente de fatos históricos, interesses econômicos, interesses políticos, entre outros, mas podemos considerar que o elemento essencial para esse fenômeno de expansão urbana, é a vontade humana, o interesse de ali se instalar e realizar suas atividades pertinentes a sua vida e de sua família.

Assim sendo e diante de um sentimento fundamentalmente social, de constituir sua moradia e se integrar-se nesse ambiente urbano, usufruindo dos recursos e benefícios que o mesmo é capaz de proporcionar aos seus habitantes, fazendo parte do mesmo e o agregando não só com um aumento de número de habitantes, mas sim um ganho de potencial, econômico, força de trabalho, arrecadação de tributos, e principalmente visando um crescer de qualidade de vida a comunidade geral, pois se deve compreender que crescimento urbano é diferente de desenvolvimento urbano (CANEPA, 2005, p. 133).

Na busca pela promoção e efetivação da vontade e direitos desses indivíduos, consagrando um ato de cidadania e respeito à essência de se viver em sociedade, o legislador atentou-se a criar dispositivos que assegurassem a integração e respeito ao ambiente urbano, prevalecendo sobre a óptica desse o ponto de vista social de proporcionar a todos uma moradia digna, e ainda, de promover o bem-estar geral na melhor forma possível.

Considerando que a situação já se deu e de maneira que sua desconstituição torna-se inviável, seja do ponto de vista social de garantir o direito adquirido pelos moradores, bem como pela omissão dos proprietários, e do Poder Público que não detinham ou não fizeram uso dos meios que lhes cabiam utilizar para cessar a situação, e agora só lhes resta legítima lá, buscando-se prover os recursos que estejam suprimidos, consagrando aos imóveis a possibilidade de que cumpram integralmente a nova função social que lhe foi atribuída (GONDINHO, 2001, p. 421-430).

Negar essas condições de exercício da cidadania vem totalmente em contrário ao ordenamento e as garantias constitucionais, impedindo o desenvolvimento de forma sustentável e causando danos que terão reflexo em todo organismo urbano, pois a situação antes tida como ilícita agora agregou-se ao meio urbano e adquiriu sua função social, passando a servir a toda sociedade.

É dever do Poder Público zelar pelo bem-estar da população, fazendo uso dos meios cabíveis para que se efetive toda infraestrutura e os serviços associados, independente da operação ser pública ou privada, uma vez que interferirá em ambos os casos diretamente e drasticamente na vida social (BALDO, 2012, p. 129).

O ponto em questão é de puramente de aplicação da supremacia do social sobre os interesses capitalistas, permitindo que uma situação que surgiu em virtude de uma necessidade e assim se fez seu uso e proveito, modificando sua utilização ao ponto de agregar nova função social aos imóveis em virtude da sequência de atos e fatos que envolvem o problema em questão.

Muito embora o processo de parcelamento do solo tenha se dado de maneira irregular ou sem sequer a autorização do Poder Público, essa situação deverá ser sanada da maneira mais adequada e sustentável, observando-se ao máximo as possibilidades de adaptar o caso fático com o que a lei prevê, sempre que possível respeitando as áreas de uso comum, de utilidade pública, bem como a preservação dos recursos naturais (BALBINO FILHO, 2006, p. 387-388).

A busca para suprir as exigências previstas em lei para esses casos onde o processo já se procedeu de maneira diversa, é uma tarefa árdua, e por vezes frustrada. Sendo que devido à complexidade existente na constituição de um loteamento de maneira legal é repleta de conflitos de interesses e de grande estudo e planejamento, assim sendo, o loteamento que já se inicia eivado do maior dos vícios, que é o descaso com as regras e procedimentos, esse estará obviamente fardado a um tramite mais penoso e de difícil reparo.

Deve-se compreender que a regularização não surge como um meio de “tapa buracos” [grifo nosso] do ordenamento, uma vez que a lei prevê de maneira clara e precisa todos os elementos e procedimentos para a constituição do loteamento de forma plenamente regular. Sendo as formas de regularização, apenas mais um instrumento proporcionado pelo legislador com o fim de que se faça cumprir a função social do imóvel, preservando as garantias constitucionais e o interesse comum, trata-se de uma nova oportunidade fornecida ao Poder Público, aos proprietários, loteadores, e aos posseiros que atendam as exigências mínimas para que se legitime a situação na forma mais benéfica ao bem-estar comum e livre do maior dos vícios, que é a incerteza jurídica de uma situação ilícita e desprovida das garantias e privilégios que a propriedade regular proporciona.

### **3.1.1 Conflito existente entre a situação fática frente os requisitos legais**

Como vimos o próprio processo de urbanização do nosso País é marcado por fatores históricos que impulsionaram e favoreceram a expansão dos centros urbanos, de tal forma que esse fenômeno ocorresse de maneira praticamente incontrolável, não sendo incomum que devido à demanda de situações o Poder Público negligenciou e até omita-se de agir no momento devido para prover as medidas necessárias.

Por consequência essas situações acabaram se consolidado de tal maneira que não é cabível a reversão da situação haja vista o complexo número de situações, direitos, e deveres que as envolvem, não podendo mais o Estado desamparar as pessoas que ali se instalaram e não dispõem de recursos orçamentários capazes de prover por sua própria força à regularização ou realocação dessas pessoas em outros imóveis onde lhes tenham acesso a moradia digna (BALDO, 2012, p. 114).

Desta forma a inércia seja do Poder Público, do proprietário, de terceiros interessados, e até dos próprios adquirentes dos imóveis, que ocorreu por esse lapso temporal ocasionou na aquisição de direitos para as pessoas que ali vivem nada mais podendo ser feito, além de lhes assegurarem que tenham direito a uma moradia digna, suprida dos instrumentos urbanísticos necessário para que atinja a plenitude de sua função social, e venha a reintegrar o bem-estar comum à sociedade em geral.

No entanto na maioria destes casos devido à ocupação do imóvel de forma desordenada, desrespeito as normas, fato esse que ocorre principalmente pelo desconhecimento da existência dessas ou meramente descaso, se procedendo com a criação ilícita dos lotes com medidas e demissões incabíveis com o Plano Diretor das cidades.

Esse desrespeito seja com referência a área mínima que o lote deveria possuir, o qual segundo o já mencionado artigo 4º, inciso II, da Lei nº 6.766/79, não poderia ser inferior a 125,00m<sup>2</sup>, com no mínimo 5,00m de frente, mas, no entanto muitos desses lotes se restringem a apenas a área ocupada pela edificação da moradia, vindo a serem construídas paredes com paredes sucessivamente, moradias essas em suas maiorias realizadas por populações de baixa renda.

Outro ponto questionado é quanto à área mínima de frente para a via pública que o lote deve possuir, pois devido ao fracionamento totalmente de forma desconforme com a legalidade e ao planejamento prévio, esses lotes se dão de forma alheia a esse requisito, sendo por vezes que ditos imóveis acha-se situados em um local afastado ou sem acesso direto a via pública. Isso se deu pela construção das moradias em desordem e agrupadas quase uma por cima da outra, e o espaço existente para que se crie novas vias públicas capazes de suprir as necessidades e que atendam aos padrões mínimos exigidos não será concretizado de maneira eficaz.

Outro fato que ocorre é com relação à observância de serem reservadas áreas públicas ao constituir o parcelamento do solo, onde para um loteamento regular se observa a fração mínima prevista para cada zona, conforme determinação da lei municipal. Já para as situações ilícitas esse quesito fica totalmente a desprezado diante da natureza e forma que se procede ao parcelamento do solo, onde a ocupação ocorre à mercê dos interesses individuais de que ali se instala (BALBINO FILHO, 2006, p. 360).

Essa atitude impõem suas consequências a toda à coletividade, de maneira a acarretará prejuízos não só econômicos mais principalmente impeditivos da promoção de políticas

provedoras de instrumentos necessários ao bem-estar comum, instrumento esses menosprezado principalmente pela necessidade de ocupar essa área.

No objetivo de sanar essas irregularidades o legislador vem adequando as normas e de certa maneira simplificando o procedimento prevendo alguns privilégios e certas regalias diferenciadas que as dos loteamentos normais.

Quando à inobservância da resguarda de áreas públicas, a melhor solução que podemos dar a situação é de sempre buscar criá-las, visando garantir a promoção do bem-estar comum e contribuindo para que os imóveis atinjam plenamente sua função social, sendo que para os casos onde a possibilidade não seja possível, poderá ser essas áreas providas em outros imóveis do loteador faltos, desde que situados no mesmo município. Devera então a municipalidade notificar extrajudicialmente o loteador e obter essas áreas públicas em outros locais para suprir as necessidades do município, com dispõem o artigo 43 e Parágrafo único da Lei nº 6.766/69, que assim diz:

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.

No entanto há casos em que essa possibilidade inexista e nem à como prover na área loteada essa garantia, deve-se nesses casos serem tomadas as medidas viáveis para suprir essa omissão, sem afastar a possibilidade de se identificar os responsáveis pela ilicitude e puni-los, como dispõem o Parágrafo único, do artigo 43, da Lei nº 6.766/69, acima mencionado.

A adequação das normas a realidade existente principalmente no objetivo de promover a inclusão social e a diminuição das desigualdades são valores estritamente ligados a um Estado Democrático de Direito, devendo esse processo ser constante e suficientemente viável à que se efetivem os direitos fundamentais e humanos, garantindo a população um ordenamento que supra seus anseios e sem desrespeitar as normas nem lhes privar de direitos já assegurados (BALDO, 2012, p. 139-140).

Deve se ter consciência de que o Direito como ciência que volta seus olhares e questionamentos as relações jurídicas decorrentes do convívio social, adaptando-se e evoluindo interminavelmente deve sempre buscar aprimorar-se e prover da melhor maneira possível e menos desgastante o bem-estar da população através da efetivação de seus direitos e deveres, mantendo seu caráter útil e indispensável à sociedade que deposita tamanha estima e respeito a nosso ordenamento, zelando pelos direitos fundamentais.

Para isso se efetivar plenamente o legislador tem criado no decorrer da história instrumentos hábeis a efetivação dos direitos que nascem da necessidade pelos anseios sociais e que merecem o devido destaque pela função social de que são dotados.

### **3.1.2 Possibilidade jurídica e os institutos hábeis para a regularização jurídica**

Diante dessa situação de incerteza e dúvida jurídica o legislador possibilitou para alguns casos que se proceda a regularização dos imóveis, permitindo essa que busca resguardar o bem-estar comum e assegurar que se atinjam as garantias constitucionais.

Entre essas formas devemos primeiramente verificar a possibilidade legal de se proceder com o devido processo de loteamento, uma vez que embora a situação que esteja se instalando ou mesmo já constituída, pode estar em uma situação de clandestinidade, mas com seu parcelamento em conformidade ou de fácil adequação sem ferir as exigências legais, tanto com respeito à forma de parcelamento dos lotes, suas medidas, e vias públicas. Isso pode ocorrer principalmente nos casos onde o loteamento ou desmembramento geralmente originou poucos lotes, surgiu nos locais onde existia divisas diretas com outros lotes já urbanizados regularmente, e, portanto o local já está suprido parcialmente dos instrumentos urbanos, cabendo apenas se proceder com a regularização do processo de parcelamento e adequar os instrumentos de forma que seja possível suprir a nova demanda existente de forma harmônica com o ambiente a que se agrega (SOARES, 2013).

Trata-se de um vício formal, o qual o Poder Público devera assim que tomar conhecimento cessar a atividade, e tomar as medidas cabíveis a fim de que o loteador regularize a situação e responda pela sua conduta e danos causados, possibilitando aos possuidores a transmutabilidade da propriedade informal para dentro do amparo legal (PAIVA, 2009).

No entanto esses casos tendem a ser minoria, pois embora fosse de fácil concretização da regularização no início do processo de loteamento, aonde ainda se é passível alteração e adequação dos lotes esses com as demissões necessárias e respeitando de forma viável as vias públicas, essa regularização não ocorreu, e de maneira platônica se desenvolve o movimento de crescimento da área, sem respeitar e observar requisitos mínimos de viabilidade, e de difícil possibilidade de uma futura regularização que atenda e respeite todas as necessidades da população, a qual está privada da plenitude de seus direitos.

Para esses casos, sejam eles loteamentos clandestinos ou irregulares, cabe ao Poder Público atuar de maneira a coibir que a situação se expanda vindo a causar danos e conflitos maiores, bem como deve buscar punir os responsáveis, seja o loteador, o proprietário, os ocupantes, e quando restar coprovado inclusive a própria administração pública, uma vez que não é incomum que essa se omita no seu dever de agir, seja por interesses políticos ou econômicos (BALDO, 2012, p. 115).

Frente a esse contexto dotado de vícios e ilicitudes que inviabilizam sua regularização através do meio adequado que é o processo de loteamento, e diante do conflito existente entre esses vícios em contrapondo ao direito de propriedade e a uma moradia digna, é que surge o impasse e demandas jurídicas referentes ao assunto.

Na tentativa de possibilitar que essas situações sejam regularizadas tendo em vista que devido à perpetuidade da conduta, a omissão de terceiros interessados, e sua irreversibilidade criou-se um novo cenário ao problema, onde nesse novo momento não cabe mais buscar reverter, e sim viabiliza-lo e adequa-lo as normas.

Como meios hábeis para a promoção da regularização podemos citar as direções judiciais referentes às ações de: usucapião, adjudicação compulsória, à divisão e extinção de condomínio, meios esses que embora permitam a regularização de maneira efetiva, mas não se afasta do caráter formalista e burocrático, o que por vezes tornam-se um obstáculo inviável para promoção plena das garantias fundamentais oriundas de uma situação já consolidada e incabível de reversibilidade (PAIVA, 2009).

Neste sentido de assegurar o direito adquirido referente a propriedade o artigo 183, da Constituição Federal de 1988, aborda o tema, ditando requisitos de observância dizendo que:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a

para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião

Neste contexto de proporcionar a propriedade formal aos adquirentes e merecedores dessa garantia é que surge outro meio hábil para solucionar irregularidades fundiárias, esse que fora criado pelo Poder Judiciário gaúcho, e, embora tenha sido criado no ano de 1995, esse se demonstra de forma inovadora e com caráter extremamente social, que, no entanto possui sua aplicabilidade restrita à apenas este Estado do Rio Grande do Sul.

Trata-se do Projeto More Legal que possui como objetivo solucionar o problema social criado pelas propriedades informais, flexibilizando os requisitos legais com o objetivo de assegurar o direito a moradia e a função social do imóvel para as situações de posse consolidadas e irreversíveis.

O Projeto More Legal tem se mostrado um instrumento útil e capaz de promover de forma mais viável e digna a regularização dos imóveis urbanos ou urbanizados, pois possibilita que as situações consolidadas onde é impossível a reversão da situação, que essa seja regularizada e que se consolide formalmente a propriedade uma vez que a função social dos imóveis já se dá de forma útil a sociedade, cabendo apenas proporcionar aos adquirentes que esses exerçam totalmente os direitos a qual fazem jus, lhes sendo supridos qualquer outros instrumentos urbanístico que reste carente, através da aplicabilidade dos direitos fundamentais que giram em torno da propriedade e o direito a uma moradia digna (PAIVA, 2009).

No entanto cabe ao nosso papel de juristas questionar os procedimentos legais, seja com o fim de verificarmos sua real legitimidade, sanar dúvidas e verificar a existência de eventuais lacunas, e obviamente promover quando se mostrar necessário a evolução e melhoramento dos dispositivos.

Sobre esse ponto é de significativa relevância questionar os pontos principais que motivam a utilização do Projeto More Legal, como se dá o seu processo, e eventuais consequências dessa flexibilização das normas. Para isso, por se tratar de um ponto de tamanha relevância e que no entanto são tão pouco conhecimento, torna-se necessário um estudo mais aprofundado com relação ao tema, como veremos a seguir.

### **3.2 Utilização do Projeto More Legal: como solução das irregularidades fundiárias urbanas**

O Projeto More Legal, fora criado por iniciativa do Desembargador Décio Antonio Erpen, na época em que atuava como Corregedor-Geral da Justiça, restando viabilizado esse instrumento através dos Provimentos n° 39/95 e n° 1/98, vindo posteriormente a ser alterado pelos Provimento n° 17/99 e Provimento n° 24/04, sendo sua última atualização através do Provimento n° 21/2011, todos da Corregedoria-Geral da Justiça deste Estado do Rio Grande do Sul, denominados de More Legal 2, More Legal 3 e More Legal 4 respectivamente, e em virtude de seus fundamentos e sua boa execução pratica, o mesmo se faz atualmente incluso na Consolidação Normativa Notarial e Registral, deste Estado do Rio Grande do Sul.

Embora o instrumento não seja um tema muito recente, esse possui características e especialidades que o diferenciam e o agregam privilégios na busca da regularização dos imóveis urbanos ou urbanizados, mesmo nos casos em que esses se localizarem em zonas rurais, privilégios esses criados no objetivo de regularizar as situações consolidadas em condições de irreversibilidade.

Tal dispositivo trata-se de uma inovação quanto ao tema tão frequente e pertinente em um contexto social de extrema urbanização que vivenciou nosso País no decorrer das últimas décadas, vindo a amparar e desburocratizar procedimentos referentes ao registro imobiliário de situações ilícitas, a fim de prover de maneira prática a regularização, resultando na emissão da propriedade regular aos possuidores desses imóveis, os proporcionando todas as garantias legal e benefícios da propriedade regular, bem como os benefícios ao Poder Público municipal, que além de prover o objetivo maior que é o bem-estar de seus habitantes, regularizando uma situação ilícita objetivando prover o desenvolvimento sustentável e coibindo a existência e propagação dessa situação legalmente desamparada, sendo que ao mesmo tempo passa a adquirir benefícios fiscais, sejam eles do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis nos casos em que esse caber incidência, bem como do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que antes não possuíam a viabilidade de serem exigidos (CARVALHO, 2001, p. 30-31) .

No entanto torna-se necessário estudar e compreender as razões, fundamentos, e procedimentos deste instrumento de regularização fundiária, uma vez que apesar de seu eficaz

desempenho na aplicação neste Estado do Rio Grande do Sul, o Projeto More Legal, não obteve interesse e sucesso em sua aplicabilidade em outros Estados da Federação, os quais não possuem também institutos próprios que se equivalem a esse em seus benefícios e procedimento.

Destaca-se que já no momento de sua criação, ficou comprovado ao idealiza-lo que se possuía um ponto de vista muito além do padrão para a época, onde a possibilidade de flexibilizar de tal forma os requisitos para a regularização de imóveis, soou de certa forma como o incentivo à irregularidade, sendo inclusive provida pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil-ANOREG a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1383-1, de alguns dispositivos, a qual, no entanto não fora conhecida por unanimidade, em data de 14 de março de 1996, pelo Supremo Tribunal Federal, pois restou entendido que o Projeto More Legal, não visa, nem fere a Constituição Federal, mas sim, objetiva efetivar que se cumpram as garantias por ela asseguradas (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1999).

Ocorre que por vezes e infelizmente, uma excelente ideia e criação que possua elementos e fundamentos mais que viáveis para atingir e assegurar a efetivação de direitos fundamentais e humanos acaba por ter seu sentido distorcido involuntariamente, vindo a ser utilizado como meio de promoção de uma irregularidade dolosa, em uma situação plenamente regular, afastando o foco de suas origens que feriram os dispositivos legais de alguma forma, e que acabam por buscar abrigo no sentimento de impunidade (COSTA, 2013).

Diante do contexto criado que decorre da ilicitude no parcelamento do solo urbano, suas origens, consequências, e a primazia pelas garantias constitucionais, e ainda o conflito existente entre o fenômeno da expansão desordenada das zonas urbanas frente ao bem-estar comum, capaz de promover o direito a propriedade e a garantia da moradia digna como elementos essenciais para o pleno convívio e desenvolvimento sustentável do ser humano, é essencial uma discussão mais aprofundamento a fim de gerar reflexão sobre o tema e as relações sociais que as envolvem.

Assim sendo, resta evidente e necessário à compreensão sobre o instrumento do Projeto More Legal, sua origem, seus fundamentos, a forma de procedimento e características dessa simplificação, para que possamos compreender sua real aplicabilidade, viabilidade, e principalmente se é capaz de atingir seu objetivo almejado sem desrespeitar as normas e princípios e acarretar inconscientemente uma forma de incentivo a irregularidade, assunto esse que estudaremos a seguir.

### 3.2.1 Objetivo almejado com o Projeto More Legal

O Projeto More Legal foi criado com o objetivo de ser um meio hábil e simplificado para a regularização e registro de loteamentos, desmembramentos, fracionamentos ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que estejam localizados em zonas rurais, onde as situações de irregularidade ou clandestinidade já tenham adquirido o caráter de consolidadas não sendo cabível a sua reversibilidade.

O instituto possui fundamento verificado em vários dispositivos legais, dentre eles cita-se como os principais: - artigo 1º, incisos II e III, artigo 5º, incisos XXII e XXIII., artigo 6º, caput, artigo 170, incisos III, e artigo 182, da Constituição Federal de 1988; - a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, essa que visa assegurar o direito à moradia, considerando esse como direito social e fundamental; - Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; - Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; - Lei dos Registros Públicos, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seus artigos XXV, item I.

Desta forma o Projeto More Legal surge como meio a possibilitar a efetivação ao acesso ao direito à propriedade regular, produzindo todos seus efeitos e privilégios resguardados aos imóveis legalmente registrados e que atendente as exigência legais, a fim de que se atinja plenamente a função social dos mesmos, promovendo através da garantia ao direito à moradia, como meio de promoção da dignidade da pessoa humana, acarretando a diminuição das desigualdades sociais, promoção do desenvolvimento sustentável, bem-estar comum, capaz de cessar a situação e expansão de irregularidade ou clandestinidade, que se agregou a realidade das zonas urbanas (PAIVA, 2009).

Assim sendo, podemos o classificar como um instrumento de promoção de políticas públicas sociais, uma vez que sua aplicabilidade se dá principalmente em áreas de habitação de classes de baixa renda, com objetivo de assegurar aos casos que abrange uma simplificação da burocracia existente para a promoção da propriedade regular dos imóveis que encontra-se desamparados legalmente tendo em vista a forma que ocorreu seu parcelamento, em inobservância ou desrespeito as normas, mas que em razão da sua utilização, dos equipamentos existentes, e natureza das construções, essa é tida como consolidada e irreversível, tendo ditos imóveis adquirido e necessitando sua adequação a realidade fática,

uma vez que sua função social passou a ser diversa da que lhe era esperada anteriormente, mas essa nova atribuição se deu de maneira útil e essencial aos possuidores e a sociedade, não sendo mais viável nenhuma outra alternativa, além de lhes prover o direito adquirido, e promoção dos elementos que lhe estiverem carentes para a efetivação do direito a propriedade e à moradia digna.

O Projeto More Legal como instrumento de política pública e social, para viabilizar o direito à propriedade e sua titulação imprescindível para o pleno exercício da mesma em harmonia com sua função social, zelando pelo respeito à dignidade da pessoa humana, principalmente no que diz respeito a sua moradia (PAIVA, 2009).

Sua tutela possui foco destacado para as populações de baixa renda, no intuito de diminuir as desigualdades sociais e prover à infraestrutura necessária a vida digna com respeito ao meio-ambiente, dotado de inovadores meios de simplificação das normas, possibilita um procedimento menos desgastante às partes, com redução de tempo e custos, e viabilizando o aumento na oferta de lotes habitáveis de maneira regular que beneficiam aos adquirentes bem como ao Poder Público, o que estimula o aprofundamento sobre o tema no tocante a possibilidade e limites de aplicação do procedimento.

### **3.2.2 Possibilidade legal e procedimentos**

Como dito o Projeto More Legal inovou em seus requisitos necessários para aplicabilidade, bem como por seus procedimentos, simplificações essas que possibilitam um acesso maior para que se regularize de forma menos burocrática a situação dos imóveis.

Quanto à possibilidade legal de se aplicar o projeto, deve-se resalvar que essa flexibilização as normas, a fim de promover a regularização dos imóveis, não se estende de maneira irrestrita, uma vez que o instrumento apesar de facilitar a regularização, não cegou-se a observar elementos essenciais e condições inviáveis de parcelamento, pois tal ato não teria fundamento, pois não se pode justificar um erro com um outro erro maior ainda, o objetivo do projeto é cessar com a situação irregular e não a tornar uma “bola de neve” [grifo nosso].

Neste sentido o artigo 1º do provimento nº 21/2011 da Corregedoria-Geral da Justiça denominado Projeto More Legal 4, que alterou o Capítulo XV e seus artigos da Consolidação Normativa Notarial e Registral, passou a prever nos § 1º e 2º do artigo 511, a exclusão de

aplicabilidade por esse projeto, para imóveis onde é estritamente vedado o parcelamento do solo para fins urbanos, tendo em vista as características e elementos que as envolvem, o que percebe-se ao ver os dispositivos:

Art. 511 – A regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, incluindo situações de condomínio, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste provimento.

§ 1º – Ficam excluídas as áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei, exceto nos casos a que se referem as Leis nº 11.481/2007 e nº 11.977/2009 (artigos 54 e parágrafos, 61 e parágrafos e 62 e parágrafos).

§ 2º – As áreas de risco ficam condicionadas à satisfação das exigências previstas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19.12.1979.

Desta forma podemos pontuar que dito projeto possui a finalidade de dar fim às irregularidades fundiárias urbanas, mas não possuindo aplicação generalizada e indistinta, pois se atem e observa a tutela referente a valores ambientais e sociais.

O instituto apresenta significativa evolução ao condicionar sua aplicabilidade à comprovação de situação consolidada e irreversível, não sendo neste ponto atendo a um critério de lapso temporal, mas a critérios mais amplo, o que a distingue plenamente dos casos de usucapião onde o elemento tempo de posse é um dos requisitos fundamentais para o cabimento (PAIVA, 2009).

Para o More Legal, deve se observar além do prazo de ocupação, as características dos imóveis, a natureza de suas construções, entre outros fatores de cunho urbanístico e comunitário, como prevê a Consolidação Normativa Notarial e Registral em seu artigo 512, §1º, que dispõem:

Art. 512 – Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

§1º Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio;

Como prova da veracidade e comprovação dessa situação consolidada o §2º do referido artigo, prevê como valorização de quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município.

Nesse sentido deve-se fazer uma breve reflexão, pois ao analisarmos as circunstâncias de surgimento da ilicitude que se desenvolveu no imóvel, por vezes o Poder Público Municipal, se absteve ou negligenciou em seu dever de coibir o surgimento do vício, de forma que mesmo que não tenha dado causa ao surgimento, mas também não tomou as medidas devidas e eficazes na época para coibi-la, e agora venha a deter poderes privilegiados para regularizá-los, podendo acarretar uma oportunidade para se promover o crescimento da cidade, de maneira indiscriminada, e posteriormente homologar sua regularidade, uma vez que não é incomum que os interesses da administração municipal esteja declinada a favorecer o empreendimento, mesmo que esse não seja provido da maneira necessária, e prive a comunidade de suas garantias legais.

No sentido de facilitar a regularização o §5º, também do artigo 512 da Consolidação Normativa Notarial e Registral, prevê:

Art. 512...

§5º Nas regularizações coletivas poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pelo Município, ou por ele aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras.

Para conter de forma viável esse privilégio concedido ao Poder Público Municipal, o artigo 516, §2º da Consolidação Normativa Notarial e Registral, dispõem:

Art. 516 – O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área, será apresentado perante o Ofício do Registro Imobiliário da situação do imóvel, onde será protocolado e autuado, verificada sua regularidade em atenção aos princípios registrais.

(...)

§ 2º – Havendo exigência a ser satisfeita, o Oficial a indicará por escrito. Não se conformando o apresentante, requererá que o Oficial remeta a documentação ao Juiz de Direito competente para a apreciação conjunta da exigência e do pedido de regularização;

Desta forma fica assegurado ao Registrador de Imóveis, sempre que entenda que os documentos ou procedimentos apresentados se deram de maneira incorreta, não atendendo as exigências caberá a possibilidade de impugnar o título fornecendo por escrito os requisitos faltantes. E nos casos em que não se conformar o apresentante, poderá requerer que o Registrador remeta a documentação ao Juiz de Direito competente, para que esse aprecie o caso, e posteriormente remeta a sentença e os autos do processo para que o Registro de Imóveis, que depois de esclarecida a situação e demonstrada a posição do Registrador, será procedida com seu o registro ou arquivamento.

Isso só vem a agregar segurança ao procedimento, uma vez que o Registrador de Imóveis possui o dever de analisar os documentos e a real aplicabilidade do procedimento, sem ser influenciado ou coagido em suas funções pela administração pública.

O Registrador de Imóveis também tem o dever de coibir que se implante a situação irregular, conforme dispõem o artigo 526-J da Consolidação Normativa Notarial e Registral:

Art. 526-J Ao receber título para registro em sua serventia, cujo conteúdo contenha indício ou evidência de loteamento irregular ou clandestino, o Oficial do Registro de Imóveis deverá impugná-lo, noticiando o fato imediatamente ao representante do Ministério Público local.

No intuito ainda de se preservar à ordem jurídica e impedir abusos referentes à simplificação da documentação, o Projeto More Legal, atentou-se além da possibilidade dos privilégios ao Poder Público, a exigência e verificação documental e fática pelo Registro de Imóveis, sendo que o projeto assegura o direito a manifestação do terceiro interessado, parecer do Ministério Público, e ainda ao Juiz com a possibilidade de cancelar os registros se restar comprovado a existência de vício que impeça ou prejudique a regularização através do procedimento, nos termos do artigo 519 e Parágrafo único da Consolidação Normativa Notarial e Registral, que assim dispõem:

Art. 519 O registro e a respectiva matrícula poderão ser cancelados em processo contencioso, por iniciativa de terceiro prejudicado ou do Ministério Público, nos casos previstos em lei, em especial nas hipóteses do artigo 216 da Lei nº 6.015/73.

Parágrafo único – Se o Juiz constatar que a abertura de matrícula ou algum ato por ele autorizado nos termos deste projeto sejam nulos ou anuláveis, determinará, fundamentadamente e de ofício, o respectivo cancelamento, ou alcançará elementos ao órgão do Ministério Público para as providências cabíveis.

Pelos argumentos e dispositivos supramencionados é possível se afastar a hipótese do Projeto More Legal flexibilize as normas de fracionamento dos imóveis urbanos ao ponto de possibilitar a ocorrência de eventuais abusos aos privilégios na regularização dos imóveis, principalmente pelo Poder Público Municipal, uma vez que a hierarquia das funções e dispositivos que disciplinam a regularização age de maneira a evitar e conter a ocorrência de tais abusos.

No que diz respeito ao procedimento utilizado o Projeto More Legal é dotado de um excepcional e brilhante instrumento que o torna muito menos burocrático, atingindo seu objetivo de maneira simplificada e de certa maneira tende-se a ser mais rápida e prática.

O trunfo do projeto é o seu procedimento fazer grande uso das vias extrajudiciais, entendimento esse de grande percepção desde o momento de cria-lo já em 1995, um grande avanço para a época, e que tem se mostrado uma saída extremamente viável para desafogar o judiciário no que diz respeito a muitas situações, pois atualmente já podem ser realizadas desde divórcios, inventários, divisões e demarcações de imóveis, reconhecimento de paternidade, entre outros casos em se enquadrarem nas exigências pertinentes a cada instituto, por meio desse amparo extrajudicial.

A possibilidade de simplificar para alguns instrumentos que atendam a determinados requisitos, fazendo uso pelas vias extrajudiciais tem obtido excelentes resultados, seja pela praticidade, eficiência, redução significativa do tempo necessário para se concluir o procedimento, vindo a se tornar uma alternativa altamente viável e eficaz (ANTONIOLI, 2004, 112-113).

Como se compreende e esclarece através do entendimento PAIVA, o Projeto More Legal fora beneficiado pela realização da maioria de seus atos por meio das vias extrajudiciais, o que dá mais praticidade e agilidade para o processo. Pois como vimos no caput do artigo 516 da Consolidação Normativa Notarial e Registral, já citado anteriormente, prevê que o procedimento de regularização será iniciado já diretamente junto ao Cartório de Registro de Imóveis, ficando ressalvado ainda no final do caput do referido dispositivo que será verificada a regularidade do título em observância aos princípios registrais (2009).

Isso garante ao Registrador o seu direito e principalmente dever analisar os documentos apresentados e se entender que esses estejam em desacordo ou insuficientes, se negar a prover o registro, isso com base nas características e elementos que envolvem sua

função, pois devera sempre zelar e proceder de maneira a atenciosa as normas e requisitos legais, a fim de realizar suas atividades com a segurança jurídica que deles se espera, bem como pela responsabilidade existente sobre seus atos, momento em que se julgar e fundamentar os elementos ausentes poderá impugnar o título.

Se observarmos o rol de documentos exigidos no artigo 18 da Lei n° 6.766/79, comparando os com as exigências de documentação para o Projeto More Legal, os quais estão previstos no artigo 512, da Consolidação Normativa Notarial e Registral, é fácil e compreender o porquê de ser considerado como uma forma bem menos burocrática de regularização, pois em quanto no processo de loteamento convencional o loteamento sofre diversas fases para que se possibilite seu efetivo registro, desde a formulação de estudos e planejamentos, mapas e memoriais, cronograma de cumprimento das obras e dos instrumentos de uso comum urbanísticos, aprovação pela Municipalidade, apresentação de uma serie de certidões, apresentação ao Registro de Imóveis, publicação de editais, pareceres jurídicos, e outras exigências peculiares, o artigo simplifica ao prevê:

Art. 512 – Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel ou, nas hipóteses dos §§ 3º e 4º deste artigo, apenas a certidão da matrícula;

II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis;

III – planta do imóvel e memorial descritivo, emitidos ou aprovados pelo Município.

§ 1º – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio;

§ 2º – Na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município;

Outro ponto que se destaca no procedimento é o inciso III, pois exige-se certidões negativas com respeito a comprovar da situação do imóvel, por meio de certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, não se atendo à outras negativas referentes ao loteador, tendo em vista que a situação já encontra-se consolidada e irreversível nos termos do §1º acima mencionado, e por tanto as exigências referentes a situação regular do loteador não aplicam-se, diante da perda do bem e direitos que detinha, decorrentes da

transmissão corpórea do bem que já se deu, vindo os imóveis a suprir a função social que lhe foi imposta e resultando em direito adquirido ao possessor.

§ 3º – O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estado ou Município, ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação;

§ 4º – No caso de que trata o § 3º, supra, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no art. 18, inc. V, da Lei nº 6.766, de 19.12.79, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidade delegada, da lei de criação e de seu ato constitutivo;

§ 5º – Nas regularizações coletivas poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pelo Município, ou por ele aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras.

Essa simplificação do rol de documentos somente vem a acrescer o interesse pelo diferencial do instrumento, pois ao restringir esses ao mínimo essencial fica comprovado que a intenção do mesmo é prover a regularização onde se atinja os requisitos mínimos, de maneira à por fim a situação ilícita de incertezas e desamparo legal e impedir que essa se expanda.

O artigo 515 da Consolidação Normativa Notarial e Registral traz outra prerrogativa a se salientar sobre o projeto, pois prevê que: “Art. 515 – Nas hipóteses de regularização previstas no presente título, a autoridade judiciária poderá permitir o registro, embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766, de 19 12 79 ou em outros diplomas legais.”

Neste contexto percebemos o valor atribuído à comprovação da situação consolidada, pois o projeto busca prover a propriedade formal, mesmo que essa regularização venha a estar em descompasso com outros diplomas legais, nos quais devemos destacar o Plano Diretor do município, pois esse geralmente é o dispositivo que impõem maiores divergências com o imóvel que se almeja regularizar, principalmente no que tocante a área mínima exigida. O objetivo dado é de por fim a situação ilícita, pois nenhuma outra solução viável pode ser aplicada, diante das limitações físicas e naturais, que restringem o imóvel.

Ainda no sentido de flexibilizar as exigências para que se realize a viabilidade da regularização dos imóveis diante de sua situação consolidada e irreversível, o projeto prevê que nesses casos seja dispensada a existência de todos os instrumentos urbanísticos, uma vez

que os imóveis já estão sendo utilizados e suprindo as condições, mesmo que os elementos existentes sejam os mínimos necessários, pois em quanto em um loteamento convencional é necessário à presença dos cinco equipamentos urbanos, para sua regularização pelo projeto esse numero de equipamentos se reduz a presença de apenas dois (PAIVA, 2009).

Para assegurar que essas zonas urbanas não restem carentes de todas as providências necessárias para promover de forma digna e sustentável a habitação, o artigo 514 da Consolidação Normativa Notarial e Registral, traz a possibilidade de se aplicar as flexibilizações oriundas deste projeto, sem isentar de responsabilidade o loteador faltoso, e, portanto afasta a possibilidade de dar origem para eventuais impunidades.

Art. 514 – Nos casos de regularização pelo Poder Público, conforme autorizado pelo art. 40 da Lei 6.766, de 19 12 79, poderá o Juiz de Direito autorizar ou determinar o registro nas mesmas condições, sem prejuízo de adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas contra o loteador faltoso.

Prevendo o artigo supramencionado, em seus §§§ 1º, 2º, e 3º, a possibilidade de nos casos em que ser fundamentado e cabível a Municipalidade poderá firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover inclusive a venda dos lotes remanescentes, revertendo-se essa quantia apurada em proveito da mesma, a fim de ressarcimento das despesas em virtude da regularização o que é extremamente justo, pois evita que o loteador ainda busque o lucro indevido no empreendimento e garante a municipalidade o seu ressarcimento, assim dispondo sobre o referido:

Art. 514...

§ 1º – Através de requerimento fundamentado e com parecer favorável do Ministério Público, poderá ainda o Juiz conceder alvará de autorização para o Município firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover a venda dos lotes remanescentes, revertendo a quantia apurada em benefício da Municipalidade para ressarcimento das despesas decorrentes da regularização;

§ 2º – O requerimento de que trata o parágrafo anterior deverá ser instruído com documentos, públicos ou privados, e apresentação do respectivo laudo de avaliação dos lotes, firmado por profissional habilitado, sendo facultada, ainda, a comprovação das despesas através de prova testemunhal;

§ 3º – Havendo dúvida sobre os valores gastos pela Municipalidade na regularização e avaliação dos lotes, o Juiz poderá, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, determinar a realização das diligências ou perícias que entender cabíveis.

Outro ponto importante de ser abordado é com relação aos casos em que o título for apresentado ao Registro de Imóveis e o Registrador entender que estão ausentes ou incabíveis com a possibilidade legal de se aplicar o Projeto More Legal, e vindo em virtude desses fatos e da prerrogativa que é atribuída a sua função de assim proceder quando crer ser necessário, procedendo com a impugnação ao título, fundamentando por escrito para o apresentante, trazendo a este suas razões (PAIVA, 2009).

Neste momento poderá a parte esclarecer-se sobre as circunstâncias e viabilidade de seu pedido, e se compreender e concordar com a posição dada pelo Registro de Imóveis desistir da regularização por esse instrumento, ou então optar entre buscar prover a adequação do título às exigências feitas, ou ainda, fazer o pedido de processo de sustação de dúvida nos termos dos §§§§ 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 516, sendo remetida ao Juiz de Direito competente a impugnação com seus fundamentos e razões por escrito juntamente com os documentos apresentados, podendo o Juiz se entender necessário suspender o julgamento e determinar a publicação de edital para conhecimento de terceiros sobre os fatos que envolvem a regularização, para que se exista parte prejudicada pela demanda que tome ciência e se manifeste, demonstrando por tanto o respeito do procedimento ao devido processo legal, de onde se esclareça os fatos de maneira clara e sem prejudicar à terceiros, pelo que se observa ao interpretar os referidos dispositivos:

Art. 516...

§ 2º – Havendo exigência a ser satisfeita, o Oficial a indicará por escrito. Não se conformando o apresentante, requererá que o Oficial remeta a documentação ao Juiz de Direito competente para a apreciação conjunta da exigência e do pedido de regularização;

§ 3º – O Juiz de Direito poderá suspender o julgamento e determinar a publicação de edital para conhecimento de terceiros;

§ 4º – O procedimento será regido pelas normas que regulam a jurisdição voluntária, aplicando-se, no que couber, a Lei nº 6.015/73, atendendo-se aos critérios de conveniência e/ou oportunidade;

§ 5º – Transitada em julgado a sentença, os autos do processo serão remetidos ao Ofício do Registro de Imóveis para cumprimento das determinações judiciais e arquivamento.

Nas situações em que estiver em ordem o título ou ter sido o mesmo reapresentado após a impugnação com a devida adequação às exigências feitas, o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro, nos casos de imóveis situados no Interior do Estado, e à Vara dos Registros Públicos, para os imóveis situados na Comarca da Capital, para a decisão sobre a

possibilidade de aplicação do projeto ao caso, decisão essa que somente será prolatada após manifestação do órgão do Ministério Público, como dispõem o §1º do artigo 516, nesse sentido: “Art. 516.... § 1º – Estando em ordem, o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro, no Interior do Estado, e à Vara dos Registros Públicos, na Comarca da Capital, para decisão, que somente será prolatada após manifestação do órgão do Ministério Público;”

Para os casos em que a área parcelada não esteja coincidindo com a descrição constante no registro imobiliário, o Juiz deve determinar a retificação da descrição do imóvel, sendo essa realizada com sua respectiva planta e memorial descritivo que são os documentos essenciais para que se tirem os danos necessários na procedência dos registros imobiliários (PAIVA, 2009).

Essa atualização descritiva do imóvel acarretará não só a modificação das descrições, mas também pode vir a interferir e gerar conflito de interesses nas posses e propriedades de quem a confronta, e no sentido de garantir o conhecimento e anuência sobre a pretensão da regularização torna-se necessário a anuência dos confrontantes nos mapas e memoriais, com suas firmas reconhecidas por autenticidade, a fim de não restar dúvidas e incertezas no decorrer da regularização uma vez que o objetivo desse procedimento é justamente eliminá-las.

O artigo 518 da Consolidação Normativa Notarial e Registral vêm assegurar aos lindeiros que não tenham anuído, seja por desconhecimento ou por estarem em desacordo com a regularização, devendo esses ser cientificados para que tomem ciência dos fatos e se manifestem quando entenderem necessário. Isso demonstra que o Projeto More Legal embora facilite e viabilize de maneira prática a regularização de imóveis urbanos em situações consolidadas e irreversíveis, o mesmo não visa desprezar ou impossibilitar à defesa dos direitos dos confrontantes, pois isso seria um retrocesso e desprezo as normas e a segurança jurídica.

Outra garantia assegurada ao instrumento esta no que diz respeito ao registro dos contratos padronizados ou não, após que tenha ocorrido o registro ou averbação de parcelamento do solo urbano, aos apresentar no Registro de Imóveis, poderão valer-se das possibilidades de utilização dos imóveis como garantias, o que não podiam fazer sem se dar a regularização dos imóveis (PAIVA, 2009).

Mesmo já estando previsto para o loteamento convencional a possibilidade de o adquirente poder usar o bem para constituir empréstimos e o dando como garantia, o Projeto

More Legal simplifica, uma vez que possibilita que restando comprovada a idoneidade da existência do contrato o registro poderá ser realizado, cabendo por tanto o pré-contrato, proposta de compra, promessa de cessão, e inclusive a promessa de contratar, sendo que admite ainda nos casos em que a qualificação não conste no instrumento, poderá ser comprovadas por meio de cópias autenticadas dos documentos de identificação, ou dos previstos na Lei nº 9.049/95.

Sendo previsto ainda que na eventualidade de se restar impossibilitado a regularização com fundamento no Projeto More Legal, fora recomendado o ajuizamento de ação de usucapião, obviamente essa nos casos em que possua os elementos necessários, restando evidente que o Projeto surge como uma forma simplificada para regularizar uma situação que viria futuramente a ser objeto de regularização conseqüentemente, vindo a abreviar o inevitável promovendo sua adequação e regularização, uma vez que essa já esta consolidada e de maneira irreversível.

### **3.2.3 Benefícios da utilização deste procedimento**

Como já mencionado o Projeto More Legal constitui um excelente meio hábil para promover à regularização de imóveis urbanos ou urbanizados em situações consolidadas e de irreversibilidade, almejando de maneira simplificada esse procedimento, visando assegurar todos os benefícios concedidos à propriedade regular e a efetivação da função social do imóvel, bem como o direito a moradia digna, direitos esses ainda distantes para grande parte da população.

Dentre os benefícios provenientes podemos citar a coibição da propriedade informal, uma vez que o procedimento utilizado zela pela regularização de situações fáticas onde não lhe resta outra possibilidade além de prover a regularização conforme a nova função social que os imóveis adquiriram, lutando assim contra as situações de irregularidades e descasos.

A possibilidade de regularização dos imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que situados em zonas rurais, ou em condomínio sobre área determinada, o que revela a intenção de promover a adequação do caso à realidade dos mesmos, os integrando ao contexto das zonas urbanas e lhes proporcionando os elementos necessários ao seu desenvolvimento sustentável, não vindo a inviabilizar as garantias dessas pessoas que acham-se em situações de condomínio (PAIVA, 2009).

A regularização da totalidade da área ocupada, ou a sua subdivisão de apenas uma quadra ou mais, conforme se mostrar viável, necessário, e, em conformidade com o procedimento, evitando abusos contra a ordem pública, bem como eventuais prejuízos aos habitantes dessas áreas onde se demonstra viável, pelo interesse de se regularizar diante da teia de situações que a envolvem.

Outra característica notável e que merece grande destaque é a simplificação documental, essa que como visto diminui significativamente o rol de documentos necessários, tanto no que diz respeito ao imóvel, mas também com relação ao beneficiário, prezando pela desburocratização restando comprovada e a regularidade e idoneidade destes.

A possibilidade de o possuidor alienar ou onerar seu bem mesmo sendo detentor apenas de título de posse, através do registro ou averbação do contrato ou declaração de vontade por meios idôneos que lhe comprove como se deu a aquisição do imóvel, título esse que lhe conferi direito de propriedade para que busque o acesso ao crédito e lhe supra no que lhe estiver carente, diminuindo as desigualdades sociais (PAIVA, 2009).

Outro benefício é a proteção jurídica aos adquirentes, uma vez que assegura aos que comprovem a aquisição por meio idôneo que efetivem seu direito a propriedade, essa que passará a valer-se de todas as garantias e privilégios conferidos aos detentores da propriedade regular, possibilitando a busca do melhoramento da situação, promovendo seu desenvolvimento sustentável e agregando todas as garantias constitucionais de que lhe é esperado de dito imóvel.

Dita regularização além dos benefícios sociais de promoção ao direito a propriedade, a moradia digna, e a função social do imóvel, zela pela constituição de cidades harmônicas, pois embora a situação tenha se dado de maneira espontânea, essa já consolidou-se e muitas vezes esta tão consagrada no ambiente urbano, pois embora o projeto tenha sido criado com olhar voltado as populações de baixa renda, nada o impede de regularizar imóveis que estejam situados em áreas nobres da cidade, desde que essas cumpram todas as exigências que viabilizem a aplicação, assim sendo tanto para os imóveis das pessoas menos favorecidas economicamente como daquelas com maiores possibilidades, a regularização acarreta ganho no ponto fiscal, seja na arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis nos casos em que esse incidir, bem como para a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que passam a contribuir ao Poder Público Municipal lhe provendo recursos do qual tanto carece para que exerça sua função de maneira plena e eficaz.

Deve se reinterar que a regularização surtirá efeitos na sociedade geral, pois embora a situação já encontrava-se inserida no organismo que é a cidade, essa zona em virtude do vício que a incorporava acabava por impedir e desestimular a promoção real do ganho econômico que a mesma possui recursos para promover, vindo com essa regularização a desencadear naturalmente novos negócios no mundo jurídico.

Por fim, lembra se ainda como um dos benefícios principais é a garantia da propriedade regular, e a segurança jurídica e paz social decorrentes da regularização, com o efetivo registro junto ao Registro de Imóveis, sendo esse fonte de certeza, clareza, publicidade, e eficácia sobre seus atos e por tais motivos é detentor de estima, consideração e respeito pela sociedade, que lhe confia e crê de maneira inspiradora e orgulhosa a todos os profissionais da área, que cada vez buscam novas maneiras de estudar, questionar, promover e adequar os dispositivos a fim de assegurar a efetivação dos direitos, o que somente vem à acrescer essa estima que lhes é depositada em um instituto tão consagrado.

A evolução significativa para a efetivação de direitos fundamentais é a marca desse instrumento, que resguarda pela função social do imóvel, e objetivando diminuir as desigualdades sociais, objetivos esses que muitas vezes acaba por se afastar ou inviabilizar no rito burocrático de nosso ordenamento.

### **3.3 O ponto de equilíbrio entre normas jurídicas e a primazia do interesse social**

É consequência natural e involuntária que por vezes o papel do ordenamento jurídico venha a contrapor a tendências sociais, essas derivadas seja de fatores culturais, econômicos, interesses individuais, e em sua maioria a soma desses e outros fatores que almejam buscar efetivar seus direitos dos quais o próprio Estado foi ineficiente para prover.

As normas jurídicas como importante e essencial instrumento disciplinadores da vida em sociedade, pois refletem o conjunto de valores preponderantes tanto da realidade social bem como da ordem social desejada, são indispensáveis para a manutenção da ordem e promoção do desenvolvimento sustentável e do sentido de se viver em sociedade, mas isso não impede que infelizmente abusos ocorram, e para esses casos caberão às sanções legais cabíveis tanto para reparar o dano como para meio de desestímulo a ilegalidade.

O respeito e observância às normas é um dever a todos, pois o convívio social nos proporciona direitos e deveres, é a quebra ou desproporcionalidade entre esses contrapontos

podem levar a um estado de insegurança e descaso, conseqüentemente desestruturando toda a vida em sociedade (TORRES, 2001, p. 471-473).

As cidades como centro da ordem social, de onde se concentram os polos econômicos, devem ser interpretadas como o núcleo da vida em sociedade, dotado da estrutura necessária para a convivência, a qual se transforma em um ambiente artificial, capaz de promover o bem-estar da sociedade, esse que somente será atingido através de observância das normas e da implementação de políticas públicas (ROSSIT, 2005, p. 72).

No entanto não é incomum que essa inobservância as normas legais surja aos olhos da sociedade como meio alternativo para se alcançar os seus direitos diante de um Estado muitas vezes inerte ou insuficiente para os anseios sociais.

Outro aspecto relevante é que o caráter burocrático de nosso ordenamento que embora seja fundado no escopo de assegurar e zelar pela efetivação dos direitos atendendo a todas as exigências e procedimentos legais, resguardando pelos procedimentos onde não se cause danos a terceiros nem se abram hipóteses ao estímulo a ilegalidade, por vezes tais procedimentos se alastram por anos, e até décadas, vindo a perder o prestígio da sociedade que por motivos culturais, sociais, e principalmente pelo caráter de necessidade acabam por modificar suas praticas de convívio a fim de adequá-las as suas necessidades desprovidas da tutela jurídica adequada para as realidades vivenciadas.

Essa transformação ou modificação de valores é algo natural, decorrente das evoluções e do desenvolvimento humano, novas situações, novos contextos e novos problemas, é tão natural quanto esse afloramento de situações é essencial que o Direito se renove também respeitando e zelando pela novas condições e promovendo toda segurança, respeito, e autoridade que lhe é esperado para promoção dos direitos e deveres oriundos do convívio social (ARONNE, 1999, p. 52-54).

Nesse sentido o ordenamento vem historicamente, e continuara constantemente a estudar e buscar compreender o complexo mundo das relações jurídicas, visando disciplinar seja através de uma adaptação ou criação de dispositivos que amparem e promovam o efetivo bem-estar comum almejado em nosso ordenamento.

Esse ponto de equilíbrio entre as relações sociais e as normas jurídicas que é de difícil, mas porem, muito e insistentemente buscado é o que torna nossa tarefa de juristas tão árduas e gratificantes, aos atingimos trazendo a promoção dos direitos fundamentais.

### **3.3.1 Efetivação dos direitos fundamentais no impasse entre normas**

Como vimos às normas jurídicas são de essencial observância para a promoção dos direitos e deveres oriundos do convívio social, sendo que o desrespeito a essas refletirá suas consequências perante toda sociedade, isso se evidencia ao analisarmos o caso em questão onde o desrespeito à legislação existente sobre o uso do solo urbano interfere diretamente na vida em sociedade, pois são justamente essas que regulam e resguardam sobre o ambiente onde se desenvolvera as principais atividades, seja desde seu trabalho, educação, saúde, comercio, lazeres, e sua moradia.

Não podemos cogitar um ambiente urbano que se instale e desenvolva simplesmente a mercê dos interesses individuais, com a mera perspectiva de que esse sirva exclusivamente as suas necessidades vindo a desrespeitar e ferir a harmonia necessária no desenvolvimento urbano, pois essa desorganização vem em total contrapartida às necessidades e anseios da vida organizada de maneira sustentável capaz de prover todas as necessidades e expectativas de seus habitantes (ROSSIT, 2005, p. 89).

Porem muitas vezes essas situações de irregularidade ou clandestinidade ocorrem a margem da regularidade, pois embora não estejam dotados de todas as formalidades legais, os mesmos já encontram-se plenamente constituídos de maneira que esses já se agregaram as zonas urbanas provendo os recursos necessários e adquirindo sua nova função social, a qual se desenvolve plenamente não sendo viável tanto ao ponto de vista econômico e principalmente o social reverter essa situação, pois já se deu gradativamente um processo natural de homogeneização entre o organismo urbano existente e esse novo membro que se agregou.

Neste caso onde o ilícito já ocorreu e sem que o Poder Público tenha tomado às medidas cabíveis para cessar a conduta e reverter-la quando assim ainda era possível, esse passa a se deparar com o fruto desse desrespeito as normas, o qual já enraizou-se a tornou-se um novo contexto jurídico, que deu origem a direitos adquiridos (SOARES, 2013).

Esse novo contexto passou pelo processo de mitigação da ilegalidade até vir agregar naturalmente valores essenciais e fundamentais à dignidade da pessoa humana, os quais se encontram amparados tanto em nossa Constituição Federal de 1988 como em convenções internacionais, de maneira que a inobservância aos novos elementos desse contexto é prover conscientemente e por razões de formalistas o efetivo cumprimento de um bem maior.

Não é aceitável que um Estado Democrático de Direito, de caráter social, venham a inviabilizar a efetivação de tais direitos, mesmo que esses tenham se originado de um ato eivado de um vício formal, pois esse se originou do descaso e desamparo na efetivação dos deveres do Estado, vindo à adequação a norma servir como meio de legitimação dos elementos sociais de necessidades, diminuindo desigualdades econômicas, os quais se originam pela insuficiência do Estado para promover de maneira digna a explosão histórica pela demanda do crescimento dos centros urbanos, esse que de certa maneira contribuiu para o ilícito por sua omissão no cumprimento de seus deveres (BALDO, 2012, p. 57).

Diante disso resta esclarecida a necessidade e viabilidade da regularização dessas situações as quais não devem ser compreendidas como uma facilitação ou estímulo a práticas ilícitas, mas sim um instrumento de promoção e respeito às garantias, não sendo lógico se buscar sanar uma omissão às normas com uma nova omissão a direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais devem ser promovidos de maneira hábil e eficaz para que se promova o bem-estar da população em geral, com observância e respeito às normas que sejam aplicáveis ao caso, ao ponto de garantir que não surja nenhum novo vício no decorrer da regularização e se cesse a irregularidade e privação de direitos onde à situação já adquiriu nova figura jurídica.

### **3.3.2 Homologação das garantias constitucionais diante o contexto da expansão urbana**

Após analisarmos a previsões constitucionais a respeito do direito a propriedade, e evolução da legislação diante do fenômeno do êxodo rural e a expansão dos centros urbanos, podemos afirmar que embora o objetivo do convívio em sociedade seja a maior comodidade e qualidade de vida a população, essa infelizmente em nosso País de dimensões continentais se deu sem a devida e merecida atenção ao tema, pois embora o desenvolvimento estivesse ocorrendo e impulsionando o cenário econômico, essa súbita e ininterrupta ascensão à vida urbana acabou a se instalar energeticamente, ultrapassando os níveis viáveis e compatíveis a capacidade urbana das cidades.

Esse excedente de habitantes em descompasso ao controle e cautela do Poder Público, incentivado pelo desenvolvimento do setor econômico, acabou por desestruturar o ambiente urbano, seja pela natureza que se deu o parcelamento do solo, muito mais voltado a outros interesses, e o estado de necessidade dos adquirentes, vindo a ferir a legislação de maneira

que os imóveis ficassem inviabilizados de promover sua função social, pois encontram-se desamparados dos instrumentos urbanísticos necessários para tal (COSTA, 2013).

A ausência desses instrumentos urbanísticos é o que impossibilita de que mesmo diante da ilegalidade formal do parcelamento ou descumprimento do plano de execução, os imóveis estejam aptos a promover de maneira digna sua função social, e esse é o maior ilícito que pode ocorrer no universo de relações jurídicas que envolvem o tema, pois negar aos habitantes a convivência, lazeres, diminuição das oportunidades de trabalhos, os expõem a mercê de riscos desde doenças pela inexistência ou insuficiência de redes de esgoto ou escoamento das águas, desprovidos de redes de água ou eletricidade ou quando essas existentes provenientes de adaptações ilegais feitas pelos próprios interessados em por fim a seus anseios mesmo que de forma precária, tornam-se elementos que os privam de atingir o princípio da dignidade humana, principalmente por lhes serem inviabilizada a garantia a uma moradia a que possa promover seu desenvolvimento pleno e sustentável, um verdadeiro e distante lugar a chamar de lar.

Na busca de preservar a ordem e a harmonia das cidades o Poder Público teve uma reestruturação de seus poderes para disciplinar sobre a matéria, para que o fizesse de forma mais adequada à realidade existente e que se expande insistentemente, merecendo nosso destaque a prerrogativa de atuação da Municipalidade de forma mais efetiva, a qual após a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade vem a disciplinar de maneira mais presente e mais próxima ao contexto social da cidade, vindo a atuar de maneira previa como importante instituto coator das ilegalidades ou então promovendo de reversibilidade quando ainda for possível, a fim de resguardar pelo pleno e efetivo bem-estar de seus habitantes em uma cidade que lhe supra as suas necessidades e perspectivas.

Como percebemos os elementos e requisitos necessários para a constituição de um loteamento regular e as formalidades existentes para constituí-lo de maneira que atenda em conjunto e uniforme tanto a legislação, o interesse do loteador, e principalmente que atinja a sua função social, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de seus habitantes, é algo muito complexo e que requer estudos e planejamentos, mas que deve ser buscando como meio eficaz a assegurar o seu fim, embora muitas vezes acabe por desestimulando as partes, que não compreendem que essa série de procedimentos é essencial para que se viabilize corretamente e plenamente, pois o procedimento complexo somente atende a resguardar e prevenir os complexos conflitos de direito que são característica da vida

em sociedade principalmente com um dos direitos dotado de tamanha estima e zelo que é a propriedade.

O desrespeito a essas normas e as consequências do crescimento desorganizado e desprovido do amparo legal necessário, criando a situação de irregularidade e clandestinidade que afetam diretamente tanto a vida das pessoas que habitam essa nova zona urbana, bem como reflete na vida da sociedade em geral que sofrerá e conviverá com os efeitos desse abuso (PAIVA, 2009).

No entanto deve se compreender que o direito à propriedade como garantia constitucional prevista nos já citados artigos 5º, incisos XXII e XXIII, 6º, 170, e 182, da Constituição Federal de 1988, bem como o direito à moradia digna como dispõe o artigo 2º, incisos I, IV e XIV, da Lei nº 10.257/2001, esse último ainda previsto como direito fundamental, pois está incluso na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no artigo XXV, item 1, devem ser prestigiados como os pontos principais ao analisarmos o bem maior em tutela, que por vez fica parcialmente invisível em um segundo plano, encoberto pela gigantesca situação que o envolve e lhe rouba a devida atenção e mérito de que merece.

Desta maneira resta evidente o caráter universal de supremacia aos valores e princípios fundamentais, sendo inaceitável a inviabilização desses como desrespeito ao ordenamento jurídico e as convenções internacionais, sujeitando-se a medidas cabíveis.

O fundamento da regularização desses imóveis não se restringe a apenas por fim a propriedade informal, mais essa atenta-se as relações de cunho social dotadas de um maior e merecido destaque, pois em um mundo cada vez mais evoluído e em constante progresso, não podemos aceitar situações em que necessidades tão vitais como o direito a uma moradia digna fiquem distante da realidade social, cabendo ao ordenamento jurídico uma função muito maior do que apenas criar dispositivos, mais principalmente zelar pelo cumprimento e efetivação desses (PAIVA, 2009).

Ao abrirmos os olhos para o núcleo que envolve o vício, os motivos que o originaram, veremos que se trata muito mais de um estado de necessidade oriundo de uma explosão desencadeada por fatores históricos, culturais, e principalmente econômicos, que deram ao início a um processo de urbanização cujos anseios por melhores condições e oportunidades de vida, motivam até os dias de hoje a migração aos centros urbanos (SOARES, 2013).

Diante deste contexto de imóveis em situação clandestina ou irregular desprovidos de garantias jurídicas e dos privilégios concedidos aos proprietários de imóveis regulares, mas

que, no entanto atendem e cumprem sua função social de maneira a prover para a comunidade, essa em sua maioria formada por classes da mais baixa renda, o desejo de possuírem um bem imóvel onde constituir sua moradia digna, desejo esse que muitas vezes devido às diversidades da região e o agravamento pelo desamparo legal, permanece no mundo imaginário, ao deparar-se com os instrumentos carentes, e que nos impedem de realmente afirmar que tais benfeitorias essenciais à subsistência de seus habitantes, são capazes de prover de forma viável o direito de dignidade e bem-estar da população.

Neste sentido torna-se necessário a criação e promoção de políticas públicas que incentivem de maneira eficaz e concretizem a garantia constitucional a uma moradia digna. Cabe mencionar o consagrado Programa Minha Casa Minha Vida, instituído através da Lei nº 11.977/2009, o qual segundo notícia publicada no site da Caixa Econômica Federal prevê atingir a entrega de dois milhões de unidades até o final deste ano de 2014, ainda movimentando vários setores da econômica, demonstrando os grandes avanços possíveis de serem realizados nesse sentido (CAIXA, 05.06.2014).

Embora o Programa Minha Casa Minha Vida, reintere o valor dado em nossa sociedade ao direito à moradia digna, pela simples análise que se faz a sua denominação, pondo em igualdade o bem vida e o bem moradia, esses incentivos de Políticas Públicas e sociais, ficam barrados da aplicação diante a situação de irregularidade formal dos imóveis, e privam essas pessoas de fazerem uso de instrumentos tão compatíveis e necessários para efetivar seus direitos, principalmente se considerarmos suas condições financeiras.

O Projeto More Legal surge como meio extremamente hábil e viável para efetivar esses anseios sociais e por fim a ilicitude por seu caráter social e a simplificação das exigências tendo em vista que a seu procedimento atenta-se a observar muito mais fatores como a situações consolidadas e irreversíveis, onde os imóveis já adquiriram sua nova função social, mas que, no entanto ainda encontram-se desamparados da propriedade formal, o que priva seu adquirentes de praticarem atos plenos com eles nas relações jurídicas.

Embora o mesmo possa passar uma certa desconfiança ou temor pela preservação dos requisitos legais tem um tema de tamanha relevância que é o direito a propriedade, esse se for utilizado com observância e clareza de seus elementos, não pode vir a ferir a legislação vigente ao parcelamento do solo, somente vindo a consagrar a sua função social.

Mesmo que por vezes seu resultado demonstre-se diverso das condições previstas na legislação municipal, esse não vem a acarretar lesão direta, muito pelo contrario, pois seu

objetivo não é esse, e sim de que, a situação que já esta plenamente consolidada e irreversível, venha a ser regularizada efetivando o cumprimento regular de sua função social, acrescentando os benefícios tanto aos adquirentes como ao Poder Público Municipal (PAIVA, 2009).

Pelo apresentado resta-se esclarecidos os benefícios oriundos do Projeto More Legal, e sua excelente aplicação no cenário fundiário urbano gaúcho, que demonstra a viabilidade do mesmo como instrumento de regularização fundiária de imóveis urbanos ou urbanizados, extremamente voltados a função social a regularidade formal e diminuição das desigualdades, sendo plenamente viável a sua ampliação, e altamente necessário a sua adequação para em nível nacional, por fim as situações de descaso com a população que encontram-se desamparados por dispositivo similar as peculiaridades desse instrumento, mas e enfrentam problemas parecidos ou até maiores e aparentam ainda estar a espera do despertar do Estado que repousa em tramites burocráticos, em quanto a sociedade sofre com o pesadelo vivenciado por esse adormecer.

## CONCLUSÃO

A presente monografia, realizada na reta final do curso de graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, abordou o tema do crescimento dos centros urbanos, sob a óptica da irregularidade do empreendimento, com desrespeito ao devido processo de loteamento, ocasionando prejuízos diretos a toda sociedade que sofre pela prática e suas consequências. Abordando a efetivação a direitos fundamentais como o da propriedade e a dignidade da pessoa humana, neste escopo foi abordada a possibilidade e necessidade de regularizar essas áreas e por fim a lesão, provendo a adequação da situação e assegurando o pleno desenvolvimento dessas em conformidade com os anseios sociais e garantias constitucionais.

Após analisar vários pontos relevantes que integram o tema e o caráter altamente valorativo ao direito a propriedade, restou-se evidente que esse somente se efetiva plenamente por meio da propriedade regular, devidamente constituída e que disponha de todas as garantias e privilégios assegurados aos seus detentores.

O Poder Público com especial a Municipalidade deve combater incessantemente as práticas desconformes com a legislação, no objetivo de resguardar o interesse público sobre o individual, e manter a ordem e sustentabilidade esperados do convívio em sociedades, capaz de promover e suprir todas as necessidades e anseios sociais, pois o estado de descaso ou indiferença com essas situações vem totalmente em contrario ao nosso ordenamento o que ainda ocorre frequentemente.

A cidade deve ser um meio organizado de convívio e promoção das garantias constitucionais para que a sociedade atinja seus interesses próprios interligados com o fim maior que é o bem comum social, não se admitindo a concepção da figura de apenas um aglomerado de pessoas desamparadas da estrutura e instrumentos essenciais à vida digna humana.

O avanço gradual na busca de promover o crescimento das cidades de forma organizada e harmônica foi de fundamental importância para evitar o caos urbano, mas embora os diplomas legais, tenham contribuído gigantescamente para a efetivação do objetivo da vida em sociedade, esses por vezes acabam sendo ignorados e desrespeitados, não podendo o ordenamento aceitar tamanha lesão e providenciar as medidas cabíveis para cessar a lesão, punir os responsáveis, e dar uma solução eficaz e viável para a situação criada, não afastando-se a possibilidade do próprio ordenamento se adequar as novas necessidades sociais.

Nesse sentido o Projeto More Legal surge como instrumento apto de regularização fundiária de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que situados em localidades rurais, mas que devido à situação consolidada dessa que lhe atribuem um o caráter de irreversibilidade.

A flexibilização quanto aos requisitos necessários para a regularização demonstra-se um avanço significativo e altamente social, uma vez que passa a compreender muito mais as características fáticas e elementos que envolvem a situação, entre elas o caráter das construções, as vias públicas implantadas, os equipamentos urbanísticos existentes, e consequentemente a nova função social criada e desenvolvida nos imóveis, de tal maneira que sua reversibilidade é incabível diante do direito adquirido e necessário a subsistência dos habitantes, cabendo ao Poder Público possibilitar a efetivação do direito a propriedade por meio da regularização, refletindo consequências diretas nas melhorias a serem realizadas na busca do cumprimento da dignidade da pessoa humana, principalmente ao tocante a viabilização de uma moradia digna.

Embora o instrumento possa apresentar certos temores ou dúvidas sobre sua aplicação, muitas delas oriundas do desconhecimento sobre o assunto tão pouco debatido, esse não possui nenhum outro objetivo que senão efetivas o interesse e necessidades sociais que encontram resguarda em nossa atual Constituição Federal.

Os procedimentos utilizados atingem um acesso mais rápido e menos desgastante para a emissão da propriedade regular, pondo fim às incertezas jurídicas e desamparo legal dos adquirentes, promovendo o benefício tão almejado e merecido por esses.

Outro ponto que reafirma a utilização do procedimento é que a regularização reflete impacto sobre toda sociedade em geral abrindo e viabilizando uma nova possibilidade de relações jurídicas, e por consequência beneficiara à Municipalidade, que além de poder contar com seu ambiente urbano plenamente constituído e delimitado com suas funções definidas, o mesmo ainda será suprido por novos recursos fiscais dos quais antes não possui condições de exigir, por a situação esta eivada de um vício formal.

As flexibilizações dos requisitos não deve ser entendido como um incentivo a promoção de irregularidades, mas pelo contrário a mesma busca um incentivo a regularização e emissão da propriedade regular, pois desde que cada órgão regulador cumpra seu papel e ocorra a fiscalização e observância das circunstâncias do caso fático não se abstendo de prover os questionamentos e exigência cabíveis, ficará afastada a possibilidade de que o

instrumento abra lacunas e incentivos a práticas inerentes a ordem pública e o bem-estar comum.

Pelo fato do Projeto More Legal, não possibilita sua aplicação de maneira irrestrita, pois exclui sua aplicabilidade aos casos de áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei, ficando ainda, condicionadas à satisfação das exigências previstas no Parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.766/1979, para os casos onde existam áreas de risco, não à em que se falar a respeito de violação a outros direitos.

Bem como não exime de punição aos responsáveis seja o proprietário/loteador, à Municipalidade e o registrador de imóveis que tenham se omitido no exercício de seus deveres, e de tal forma mesmo que flexibilize as normas e venha a dar origem a uma irregularidade, essa não será desprovida de punição, não abrindo brecha para a impunidade.

A viabilização da regularização com a concentração dos atos na via extrajudicial, no caso por meio do Registro de Imóveis, é o grande diferencial e benefício do instrumento, pois de maneira muito mais prática e menos desgaste se promove o procedimento de regularização sobre uma situação já plenamente constituída, consolidada e irreversível, onde a natureza adquirida só possibilita a regularização formal, e por tanto por ser um ato declaratório não haveria necessidade de movimentar o judiciário que se encontra altamente sobrecarregado.

Resta-se concluído que embora a regularização possa se dar em descompasso com o plano diretor e outros dispositivos legais, essa somente visa assegurar um bem maior garantido constitucionalmente, o direito a propriedade regular que cumpra sua função social e de maneira digna promova o desenvolvimento sustentável da sociedade, vindo o Projeto More Legal a ser um excepcional meio de promoção de tais direitos e que infelizmente carece de aplicação ou dispositivo similar aos demais estados da federação que também sofre com a situação de irregularidade fundiária em imóveis já plenamente constituídos, utilizados de maneira consolidado e irreversível, mas que estão em desamparo legal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; \_\_\_\_\_ (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários.** 2ª Ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2004.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários.** 2ª Ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2004.

ANTONIOLI, Giovani. **Procedimentos retificatórios no registro de imóveis.** Santa Maria/RS: Editor Ricardo Xavier Coelho, 2004.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais.** Rio de Janeiro/RJ: Renovar, 1999.

ATHAYDES, Olmiro Gayer; ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer. **Teoria e prática do parcelamento do solo.** São Paulo/SP: Saraiva, 1984.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência.** 11ª Ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2006.

BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental.** Curitiba/PR: Multideia, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 10mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm)>. Acesso em: 15jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 17jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **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. In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 17jul. 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, **Minha Casa Minha Vida prevê a entrega de 2 milhões de casas até o fim do ano.** Notícia publicada em 05.06.2014. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=904>>. Acesso em: 15out. 2014.

CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto.** São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade:** planejamento municipal, plano diretor e urbanificação. São Paulo/SP: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade:** lei nº 10.257, de 10.07.2001 e medida provisória nº 2.220, de 04.09.2001. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 29.03.1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994. 4ª Ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2001.

COSTA, Maria Amélia. **Direito à moradia na Constituição da República – Considerações a respeito de sua positivação e fundamentos,** nov. 2013. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>>. Acesso em: 20 set. 2014.

GARCIA, Maria. A cidade e o Estado. Políticas Públicas e o Espaço Urbano. In: \_\_\_\_\_. **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

GONDINHO, André Osorio. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito civil constitucional**. Rio de Janeiro/RJ: Renovar, 2001.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 1998.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo/SP: Saraiva, 1997.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: \_\_\_\_\_. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2ª Ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo/SP: Malheiros, 1999.

PAIVA, João Pedro Lamana. **PROJETO “MORE LEGAL”**, out. 2009. Disponível em: <[http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/projeto\\_more\\_legal\\_3.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf)> Acesso em: 25 ago. 2014.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Uma cidade para todos. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. In: PODER JUDICIÁRIO Corregedoria-Geral de Justiça. Legislação. Consolidação. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR\\_CGJ\\_Setembro\\_2014\\_Provimento\\_20\\_2014.pdf](http://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/CNNR_CGJ_Setembro_2014_Provimento_20_2014.pdf)>. Acesso em: 10out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Parecer N° 195/99-GC sobre More Legal II**. In: PODER JUDICIÁRIO Corregedoria-Geral de Justiça. Legislação. Projeto More Legal. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site/poder\\_judiciario/tribunal\\_de\\_justica/corregedoria\\_geral\\_da\\_justica/projetos/projetos/more\\_legal\\_2/parecer\\_195-99.html](http://www1.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/more_legal_2/parecer_195-99.html)>. Acesso em: 04set. 2014.

ROSA, Elianne M. Meira. A cidade antiga e a nova cidade. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

ROSSIT, Liliana Allodi. Das cidades fortificadas aos loteamentos fechados. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3.ed. São Paulo/SP: Hucitec, 1996.

SOARES, Letícia Junger de Castro R.. **Planejamento urbano nos Municípios com menos de 20 mil habitantes: obrigatoriedade da aplicação do art. 182 da CR/88**, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b270a720f6ac2e8a>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). O Processo de Urbanização no Brasil. 1ª Ed. São Paulo/SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

TORRES, Marcos Alcino de A.. Instrumentos Urbanísticos e a Propriedade Urbana Imóvel. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito civil constitucional**. Rio de Janeiro/RJ: Renovar, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. v. 7. 3ª Ed. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2003.

VIANA, Marco Aurélio S.. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro/RJ: Aide, 1991.

ZAINAGHI, Diana Helena de Cássia Guedes Mármora. Cidade e habitação: cortiços e favelas na cidade de São Paulo. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo/SP: Juarez de Oliveira, 2005.