

# 3

## MUNICÍPIOS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Armando Ghedini Neto

### 1. INTRODUÇÃO

Uma das características do Registro de Imóveis diz respeito à publicidade e segurança jurídica dada aos proprietários e prováveis adquirentes de imóveis. Ocorre que nem sempre todos os princípios e regras relativas à matéria são observados, causando inúmeras irregularidades fundiárias.

Durante certo período essas irregularidades foram ignoradas. Contudo, com o desenvolvimento da sociedade, o crescente processo de urbanização e a evolução das cidades, tornou-se impossível fechar os olhos a estes problemas.

O presente estudo tem por escopo salientar a importância dada à propriedade pela Constituição da República, elevando, via de consequência, o valor do registro de imóveis. Também serão apontadas algumas anomalias existentes, bem como as possíveis soluções a cada uma delas.

### 2. A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E O REGISTRO

A cidade é uma projeção da própria sociedade em um espaço físico, ocasionando uma multiplicidade de relações, obrigações e deveres por parte dos poderes públicos e dos particulares, de modo a proporcionar um amplo desenvolvimento e proteção dos direitos individuais

e sociais, da dignidade da pessoa humana, dos valores democráticos e ambientais.

O assunto envolvendo as cidades está intimamente relacionado ao direito de propriedade, sendo necessário, ao mesmo tempo, distinguir e relacionar a propriedade privada ao espaço e ao domínio público.

Sem dúvida, um dos temas jurídicos mais importantes está relacionado à propriedade, que é considerada o mais amplo dos direitos reais e possibilita ao seu titular, nos termos do art. 1.228, do Código Civil, a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

O constitucionalismo contemporâneo busca uma ordem social mais justa, democrática e solidária, fazendo com que a propriedade fique permeada de novos valores, notadamente sociais, afastando-se o individualismo anteriormente existente.

Neste diapasão, o art. 5º, XXII, da Constituição da República, garante o direito de propriedade, dispondo, ainda, no inciso XXIII, que esta atenderá a sua função social.

Função social foi introduzida na legislação pátria como uma cláusula geral, permitindo uma influência ininterrupta dos valores sociais, de modo a mantê-la sempre atualizada. Tal conceito por ser impreciso e vago tem gerado inúmeras interpretações.

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 273) leciona com maestria que a função social se configura como expressão de conteúdo indeterminado e plurissignificativo, eis que passível de diversas valorações em relação a idênticos fatos sociais, dependendo de quem está interpretando. Segundo ele, essa imprecisão conceitual reclama delineamento mais exato no intuito de propiciar uma concreta execução das disposições contidas na Constituição da República.

Diversamente, Eduardo Tomasevicius Filho (2003, p. 37) sustenta que se podem classificar os bens em de consumo e de produção. Ressalta que os bens de produção são as fontes de riqueza de uma sociedade, enquanto os bens de consumo são destinados ao uso do seu proprietário. Segundo ele, somente os bens de produção têm por obrigação exercer uma função social, vinculando uma coisa ao interesse coletivo.

Em outros incisos o constituinte demonstrou claramente a sua intenção de proteger o direito de propriedade, dizendo que a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento (art. 5º, inciso XXVI, da Constituição da República).

Excepcionou a regra nos incisos XXIV e XXV, do art. 5º, ao prever que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, bem como a utilização da propriedade particular pela autoridade competente no caso de iminente perigo público.

Tais disposições estão inseridas no Capítulo I, Título II, da Constituição da República, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, motivo pelo qual devem ser amplamente protegidos contra quaisquer tipos de violações, seja por parte de particulares, seja por parte do próprio poder público.

É que, aos direitos individuais, deve-se dar interpretação extensiva, de modo a protegê-los e garanti-los o máximo possível, não se admitindo restrições, a não ser aquelas estabelecidas expressamente no próprio texto constitucional.

Lado outro, segundo art. 6º, da Carta Magna, a moradia é um direito social, que inegavelmente tem relação direta com a propriedade dos bens imóveis.

Já o art. 170, II e III, da Constituição da República, estabelece que são princípios da ordem econômica a propriedade privada e a função social da propriedade.

Por sua vez, o art. 182, e seus incisos, do mesmo texto normativo, ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, impõe como objetivo se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, elevando o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, a instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, dizendo ainda, que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Ressalte-se, por oportuno, que os Entes Federados se beneficiam diretamente dos bens imóveis, seja na qualidade de proprietários, seja como instituidores e cobradores de impostos, *ex vi* dos arts. 20, 153, VI, arts. 155, I, 156, I e II, todos da Constituição da República.

Dessas considerações, verifica-se a relevância dada pela Constituição à proteção da propriedade, devendo os particulares bem como o Estado, não só resguardá-la, como promover atos que potencializem a sua ampla utilização.

Já de outra feita, o Código Civil Brasileiro, em seu art. 1245, dispõe que a propriedade dos bens imóveis se transfere, entre vivos, mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. Demais disso, o § 1º desse artigo é no sentido de que, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Vê-se desse dispositivo que não basta o contrato para a aquisição, sendo necessário o registro imobiliário. Com isso, busca-se o direito de se opor o título de domínio contra terceiros.

O procedimento do registro está previsto na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 1973) e se caracteriza por ser um ato translativo de propriedade ou de constituição de ônus reais, correspondendo a todos os acontecimentos envolvendo referido imóvel. Ressalte-se que os requisitos do registro estão dispostos no art. 176, § 1º, III, da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 1973) e são: a data, o nome, o domicílio e nacionalidade do transmitente ou do devedor, do adquirente, ou credor, e demais dados aptos a qualificá-lo; o título da transmissão ou do ônus; a forma do título, sua procedência e caracterização; o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver.

Ressalte-se que o registro do imóvel é antecedido pela matrícula, que nada mais é do que a descrição do imóvel, alcançando-se a sua individualização. Os requisitos da matrícula, segundo o art. 176, § 1º, II, da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 1973), são: o número de ordem, que seguirá ao infinito; a data; a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver; a identificação do imóvel, que

será feita com indicação se rural, ou se urbano; o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como outros dados capazes de qualificá-lo; o número do registro anterior.

O registro difere da averbação, na medida em que esta se destina aos atos modificativos da situação física do imóvel e posteriores ao registro como, por exemplo, o cancelamento, a extinção dos ônus e direitos reais, a mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis, das cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade impostas a imóveis, bem como da constituição de fideicomisso. A averbação está prevista no art. 167, da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 1973).

Feitas essas considerações, e analisando a questão sob outro ângulo, pode-se afirmar que muitas irregularidades são ocasionadas por três fatores, a saber: I) ocupação de terrenos pertencentes à municipalidade em virtude de contratos de compra e venda irregulares, ou simplesmente por concessão de alvarás para construção sem que se procedesse à observância dos requisitos legais; II) constituição de loteamentos irregulares, também sem a existência dos requisitos previstos na Lei n. 6.766, de 1973, com a venda de lotes a diversas pessoas; finalmente, III) pela existência de matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior, devido ao não cancelamento da matrícula originária e à abertura de novas matrículas.

Estas irregularidades não proporcionam ao registro imobiliário a segurança necessária, eis que os imóveis não estão perfeitamente individualizados, não se sabendo realmente as suas dimensões e a quem pertencem.

Sendo constatadas tais anormalidades, o oficial do registro imobiliário deve oficiar ao diretor do foro, o que ocasiona o bloqueio da matrícula.

É que, o Oficial do Registro de Imóveis não pode proceder ao registro da compra e venda ou de outros negócios jurídicos que tenham por objeto imóveis em situações irregulares, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal, *ex vi* do art. 52, da Lei n. 6.766, de 1979, art. 22 e art. 23, ambos da Lei n. 8.935, de 1994.

Tais bloqueios inviabilizam o registro e conseqüentemente o comércio seguro de imóveis. Como decorrência, não se pode receber incentivos fiscais resultantes de convênios com os governos Federal e Estadual visando melhorias na habitação do município. Investimentos privados deixam de ser feitos ocasionados pela impossibilidade da aquisição dos bens imóveis ou eventual constituição de direitos reais em garantia. Imobiliárias e corretores de imóveis ficam com seu trabalho inviabilizado em relação a tais imóveis. A construção civil também fica com a demanda reduzida, diminuindo a oferta de trabalho dos profissionais atuantes nessa área.

Daí se pode concluir que alguma solução deve ser dada, visando suprir as irregularidades encontradas, de modo a permitir o normal processo de desenvolvimento das cidades.

### **3. OCUPAÇÃO DE TERRENOS PERTENCENTES À MUNICIPALIDADE**

José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 939) conceitua bens públicos como:

(...) todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.

Bens públicos se dividem, segundo o art. 99, do Código Civil Brasileiro, em bens de uso comum, de uso especial e dominiais ou dominicais.

Ressalte-se, por oportuno, que os bens públicos não pertencem à determinada categoria de forma imutável, podendo passar de uma categoria a outra em virtude da sua afetação ou desafetação a determinado fim público.

O art. 100, do Código Civil Brasileiro, dispõe que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Por sua vez, o art. 101, do mesmo Código, é no sentido de que os bens

públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Nos termos dos citados artigos, os bens dominicais, diversamente dos de uso comum do povo e dos de uso especial, por pertencerem à categoria dos bens patrimoniais disponíveis, podem ser alienados, respeitadas, é claro, as condições legais.

A alienação de bens imóveis da Administração Pública, nos termos do art. 17 da Lei n. 8.666, de 1993, subordina-se à existência dos seguintes requisitos: interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e de licitação na modalidade de concorrência.

É certo que a regra é de que a Administração Pública mantenha em seu patrimônio os seus bens. Contudo, em determinadas e excepcionais situações, a alienação pode ser conveniente e até mesmo vantajosa.

Com essas considerações, verifica-se que, a princípio, as alienações dos imóveis públicos sem os requisitos legais seriam todas nulas, acarretando ainda ao gestor público diversas consequências, tais como os crimes previstos no art. 89 da Lei n. 8.666, de 1993, no art. 1º, X, do Dec.-lei 201, de 1967, bem como ato de improbidade administrativa estabelecido no art. 10, I, III, IV e VIII, da Lei n. 8.429, de 1992.

Não é incomum se deparar com inúmeras irregularidades envolvendo alienações de imóveis públicos, criando-se um grande problema fundiário, na medida em que os particulares, de boa ou má-fé, passam a ocupar os bens adquiridos, construindo, revendendo, e neles se estabelecendo.

Constatada a inexistência de algum dos requisitos legais para a compra e venda, resta saber se a Administração Pública tem a obrigação de anular o ato, ou se pode mantê-lo, deixando que produza seus efeitos.

Existem aqueles (MEIRELES, Hely Lopes *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2006, p. 134) que entendem que, verificada a ilegalidade, haverá sempre a obrigação de anular o ato, em respeito ao princípio da legalidade estrita. Outros (OLIVEIRA, Régis Fernandes

de, 1978, p. 124; FAGUNDES, Seabra, 1979, p. 52; MUKAI, Toshio, 1999, p. 229, *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2006, p. 134), contudo, afirmam que a Administração terá a opção entre a invalidação ou a manutenção do ato, observando-se a prevalência do interesse público.

Preferimos acompanhar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, para o qual nenhuma das correntes doutrinárias está correta. Segundo o citado autor (2006, p. 134) a regra geral é aquela de que o ato ilegal deve ser anulado pelo administrador, eis que a Administração se rege pelo princípio da legalidade. Contudo, em determinadas momentos, poderão surgir situações que acabem por conduzir a Administração a manter o ato inválido como única atitude viável.

Ainda de acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 135):

(...) se essa deve ser a regra geral, há que se reconhecer que, em certas circunstâncias especiais, poderão surgir situações que acabem por conduzir a Administração a manter o ato inválido. Nesses casos, porém, não haverá escolha discricionária para o administrador, mas a única conduta jurídica viável terá que ser a de não invalidar o ato e deixá-lo subsistir e produzir seus efeitos.

Tais situações consistem em verdadeiras limitações ao dever de invalidação dos atos e podem apresentar-se sob duas formas: 1) o decurso do tempo; 2) consolidação dos efeitos produzidos.

(...)

Haverá limitação, ainda, quando as conseqüências jurídicas do ato gerarem tal consolidação fática que a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que a invalidação.

Também se deve atentar que o princípio da segurança jurídica visa impedir que determinadas situações permaneçam eternamente instáveis, de modo a provocar incerteza nas pessoas.

Caso a opção fosse anular as alienações, provavelmente ocorreria um grande problema social, na medida em que os compradores perderiam o suposto direito de propriedade sobre os bens, gerando para a pessoa jurídica de direito público o poder-dever de reaver os imóveis públicos indevidamente ocupados, ocasionando um sério problema de moradia.



Também estariam sendo prejudicadas as finanças públicas, já que com a volta do bem ao patrimônio público, o valor pago deveria ser devidamente restituído ao comprador, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Por fim, tal anulação ocasionaria fatalmente uma crise política, decorrente da falta de credibilidade da população nos atos governamentais, insegurança na aquisição de outros bens, e até mesmo na efetivação de investimentos.

Nessa hipótese, entende-se que a anulação traria um prejuízo ao interesse público primário muito maior do que a manutenção do ato.

Entretanto, por mais que a situação esteja consolidada, e que os prejuízos morais, sociais, econômicos e políticos imponham a prevalência do ato que autorizou a compra e venda, entende-se que não se pode permitir que o patrimônio público seja dilapidado por preço vil.

Obtempere-se que o preço da aquisição deve ser compatível com o da avaliação. Caso tenha sido pago valor inferior e desproporcional, deve o adquirente complementar a quantia, de modo a não se locupletar em prol da Administração Pública.

Quanto à autorização legislativa, embora a regra seja a de que ela deva ser anterior, e dada à excepcionalidade do fato, e buscando justamente a regularização, entende-se que pode ser posterior, referendando a situação.

Note-se que o art. 17, *f*, da Lei n. 8.666, de 1993, dispensa a licitação nos casos de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

Regularização Fundiária é uma intervenção pública promovida pelos entes federativos, que objetiva legalizar a permanência das populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando na segurança da posse, bem como em melhorias na qualidade de vida da população beneficiária.

Diga-se, por oportuno, que o art. 2º, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais, dentre as quais se destacam a garantia do direito a cidades sustentáveis, o planejamento do desenvolvimento das cidades, e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação considerados a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Assim, conclui-se que aquelas situações de ocupação em virtude de aquisição já devidamente consolidadas pelo tempo e pelas circunstâncias, podem ser regularizadas por meio de legislação específica de cada Ente Federado sobre o tema, e desde que haja o pagamento de um preço compatível com a avaliação, ou sua devida complementação.

A título de exemplo cite-se que o Município de Belo Horizonte, no art. 7º, VII, c/c arts. 31, VI, VII, VIII, XIII, c/c art. 42, II, c/c art. 57, da Lei n. 7.165, de 1996, previu expressamente a possibilidade de regularização fundiária, dispondo especificamente na Lei n. 7.166, de 1996, sobre condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Por fim estabeleceu na Lei n. 9.074, de 2005, sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no município. Do mesmo modo procedeu o Município de Ipatinga, no art. 1º, da Lei n. 1518/1997.

Cumpridas todas estas exigências, o Ente Federado providenciará a regularização do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis através do instrumento de compra e venda.

Frise-se que o art. 213, § 15, da Lei n. 6.015, de 1973, estabelece que não são devidos custos ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.

Destarte, esclareça-se que não se trata de uma faculdade do Município, mas sim de uma obrigação, já que a ele cabe legislar e agir especificamente para regularizar a situação urbanística em seu território.

Caso assim não proceda, e em observância aos arts. 1º e 4º da Lei n. 7.347, de 1985, poderá o Ministério Público, ou os demais legitima-

dos, ajuizarem ação civil pública visando compelir o Município a agir e a responsabilizar a autoridade omissa.

#### 4. LOTEAMENTOS IRREGULARES

A constituição de loteamentos de forma irregular com a venda de lotes a diversas pessoas é outra situação ocorrida com frequência em diversos municípios.

Tal situação se dá em virtude de muitos dos loteamentos terem sido feitos em datas em que não estava em vigor a legislação que regulava a matéria, da falta de conhecimento de alguns dos registradores, bem como da ausência de fiscalização do Poder Público.

O loteamento é um outro componente do processo de urbanização e se caracteriza por ser um conjunto de lotes destinados à venda e à edificação urbana. Nele coexistem interesses particulares e públicos.

A Lei n. 6.766, de 1979, dispõe sobre parcelamento do solo urbano, estabelecendo no seu artigo 6º que compete aos Municípios definir as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário. Os Municípios devem aprovar previamente os projetos de loteamentos e/ou desmembramentos (art. 12), acompanhando, ainda, a implementação das obras de infraestrutura do empreendimento.

Verifica-se, assim, a imposição da efetiva participação do Poder Público na fiscalização da regularidade do loteamento, primando pelo atendimento do interesse público. Neste sentido, Rogério Gesta Leal (2003, p. 196) sustenta que a atividade da Administração Pública não se restringe à aprovação do projeto de loteamento ou de desmembramento, devendo, ainda, exercitar seu poder de polícia para assegurar o respeito às disposições legais consectárias.

Ressalte-se que somente com a aprovação do Município e o registro no Cartório de Registro de Imóveis pode-se considerar como regular o parcelamento do solo.

O art. 52, da Lei n. 6.766, de 1973, proíbe o registro de loteamentos ou desmembramentos não aprovados pelos órgãos competentes. Já o art. 37, da mencionada lei, veda a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Nos termos do art. 38, da Lei n. 6.766, de 1973, verificado que o loteamento ou desmembramento não se acham registrados ou regularmente executados, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta. Frise-se que o Município e o Ministério Público poderão promover ao loteador a notificação prevista no citado artigo.

De outra feita, o art. 40, da Lei n. 6.766, de 1973, estabelece que o Município, se desatendida pelo loteador a notificação prevista no art. 38, poderá regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Note-se que o loteador, ou qualquer pessoa física ou jurídica que se beneficiou, de qualquer forma, do loteamento ou desmembramento irregulares, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público (art. 47, da Lei n. 6.766, de 1973), ainda que já tenham vendido todos os lotes (Art. 45, da Lei n. 6.766, de 1973).

Regularizado o loteamento ou desmembramento pelo Município, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do imóvel em questão.

Tais medidas não são de utilização discricionária pela Administração Pública, constituindo uma obrigação do Poder Público, visando evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano, sem prejuízo das sanções criminais aplicáveis aos responsáveis pela ilegalidade. Essa ação suprirá a inexistência de aprovação do projeto.

É importante ser frisado que o Município, sendo parte integrante da estrutura da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, deve priorizar a efetivação dos princípios e objetivos estabelecidos na Carta Magna, no âmbito municipal, e em seu espaço territorial, buscando reformas e ações concretas e efetivas no sentido do atingimento do bem-estar social e do completo desenvolvimento das cidades.

Falando especificamente sobre o tema Rogério Gesta Leal (2003, p. 202/203) salienta a obrigatoriedade da regularização:

Ocorre que, considerando-se as particularidades dos interesses sociais envolvidos no parcelamento do solo urbano, e tendo em vista a indispensável preservação dos padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, o Poder Executivo, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público *deve* promover a regularização do parcelamento, até porque inadmissível se admitir a transigência da Administração para renunciar à regularização, motivo por que alguns doutrinadores e a própria jurisprudência vêm entendendo não ser mera faculdade o que a lei determina, apesar de se falar em *poder*.

Nesse diapasão, caso o Município não promova a regularização dos loteamentos, incorre em omissão, fazendo surgir a possibilidade de utilização da ação civil pública por parte do Ministério Público.

É sabido que o *Parquet* tem legitimidade ativa para proteção de situações envolvendo a ordem urbanística, *ex vi* do art. 1º, IV, c/c art. 4º, c/c art. 5º, I, ambos da Lei n. 7.347, de 1985. Para tanto pode celebrar termos de ajustamento de conduta e propor ações civis públicas.

Obtempere-se que o Município que promover a regularização do loteamento poderá obter judicialmente do loteador o ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

Procedendo desse modo, estar-se-á promovendo a regularização do espaço urbano, otimizando a função social da cidade sem, contudo, causar prejuízos ao erário, garantindo-se, assim, o efetivo atendimento ao interesse público.

## **5. MATRÍCULAS IMOBILIÁRIAS QUE TÊM POR OBJETO UMA FRAÇÃO IDEAL DENTRO DE UM TODO MAIOR (DEVIDO AO NÃO CANCELAMENTO DA MATRÍCULA ORIGINÁRIA E A ABERTURA DE NOVAS MATRÍCULAS)**

Outro grande problema fundiário se refere às frações ideais de imóveis dentro de um todo maior, ocasionando incerteza quanto à correta delimitação do terreno. Os proprietários destas frações de terra são condôminos.

A existência do condomínio é uma exceção ao princípio da exclusividade que estabelece que a propriedade somente possa pertencer a uma pessoa.

Lado outro, o próprio ordenamento jurídico autoriza que cada condômino possa, sem o consentimento dos demais, vender ou dar em garantia a sua fração ideal no terreno (arts. 1.314 e 1.420, § 2º, do Código Civil Brasileiro).

Ocorre que inúmeras dúvidas são suscitadas, acarretando, consequentemente, o bloqueio de diversas matrículas.

Para a solução do problema bastaria que os condôminos se dirigissem ao Cartório de Registro de Imóveis, e, de comum acordo, solicitassem o cancelamento da matrícula originária, com a consequente abertura de tantas matrículas novas quantos fossem os proprietários. Contudo, lembre-se que deve ser respeitado o módulo urbano ou rural e feita a medição por meio do georreferenciamento nos casos exigidos pelo art. 176, § 3º, da Lei n. 6.015, de 1973.

O art. 213, § 9º, da mencionada lei, é no sentido de que independentemente de retificação, dois ou mais confrontantes poderão, por meio de escritura pública, alterar ou estabelecer as divisas entre si e, se houver transferência de área, com o recolhimento do devido imposto de transmissão e desde que preservadas, se rural o imóvel, a fração mínima de parcelamento e, quando urbano, a legislação urbanística.

Note-se que inúmeros proprietários não se interessam pela regularização desses terrenos, eis que não lhes trará nenhum proveito imediato, além dos custos cartorários para o atingimento da regularização e do pagamento do georreferenciamento a ser elaborado por um perito.

Caso não haja acordo, as ações de divisão e usucapião podem ser utilizadas para a solução do impasse. Não se pode esquecer de que são procedimentos demorados e dispendiosos.

Em todas estas hipóteses, novamente se estaria esperando que o particular tomasse a iniciativa da regularização e no momento que bem lhe aprouvesse.

Conforme já ressaltado, o art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição da República, garante o direito de propriedade, desde que atendida a sua função social. Mais adiante, prevê no arts. 22, I, e 24, I, que com-

pete privativamente à União legislar sobre direito civil e sobre normas gerais do direito urbanístico.

Já o art. 182 da Constituição da República, estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, elevando o plano diretor a instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Por sua vez, o art. 182, § 2º, da mesma norma, ao prever que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, afirma que o direito de propriedade não é absoluto, mas condicionado à função social.

Mencionado artigo, no entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 273), objetivou o sentido de função social, de forma que a propriedade estará assegurada se guardar compatibilidade com os parâmetros traçados no plano diretor.

Segundo Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (*apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2009, p. 273) a função social é, assim, “a linha limítrofe entre a garantia, ou não, do direito de propriedade”.

Sobre o assunto Toshio Mukai (*apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2009, p. 273), leciona que:

(...) não há dúvida de que, diante de tais parâmetros, é certo afirmar que o plano diretor ‘passa a ser um instrumento legal que, até certo ponto, pode mesmo adentrar o direito de propriedade, pois, para tornar efetiva a sua função que hoje compõe o próprio direito de propriedade, pode impor obrigações de fazer e de não fazer e, ainda, dentro de certos limites que não extrapolam os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, impor obrigações de dar’.

Em consonância com o art. 182, da Constituição da República, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), em seu art. 39, prevê que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Do mesmo modo, o art. 40 reza que o plano diretor, aprovado

por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Estatuto da Cidade coloca como uma de suas diretrizes gerais a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, buscando permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (art. 2º, XV).

Diga-se, por oportuno, que a referida lei, em seu art. 4º, III, *a*, *b*, *c*, *g* e *h*, e IV, *a*, *b* e *c*, dispõe que serão utilizados, entre outros instrumentos, o planejamento municipal, em especial o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, os planos, programas e projetos setoriais, os planos de desenvolvimento econômico e social. Como institutos tributários e financeiros estão criados o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Já no art. 4º, inciso V, *i*, *p*, e *q*, (Lei n. 10.257, de 2001) há previsão, dentre outros institutos jurídicos e políticos, de desapropriação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, operações urbanas consorciadas e regularização fundiária.

O art. 182, § 4º, da Constituição da República, faculta 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, entre outras sanções, do parcelamento compulsório. Essas providências procuram ajustar a propriedade privada ao bem-estar social.

Para tanto deverá ser incluído o imóvel no plano diretor e elaborada uma lei municipal específica contendo a referida área. É de ser ressaltando que as áreas a serem incluídas devem ser escolhidas pelos Municípios, não se podendo incluir toda a cidade na referida lei, sob pena de se ferir o princípio da razoabilidade.

O parcelamento do solo ocorre quando se procede a sua subdivisão, em partes iguais ou não, resultando daí outros imóveis autônomos em substituição à área total e agora parcelada.



O parcelamento do solo pode ser feito por meio de loteamento ou de desmembramento. O loteamento já foi devidamente comentado no item anterior, motivo pelo qual deixamos de nos manifestar novamente.

No desmembramento há o aproveitamento do sistema viário já implantado, executando-se apenas a divisão do lote, o que não ocorre no loteamento, eis que se torna necessária a abertura de vias de circulação, logradouros públicos e de áreas *non aedificandi*.

No parcelamento compulsório não se faz presente o elemento volitivo do proprietário, imputando uma conotação de penalidade àqueles donos de imóveis em dissonância com o plano diretor.

Com respeito às opiniões em contrário, entende-se que a função social da propriedade estará sendo atendida com a regularização das matrículas dos referidos imóveis.

Não se pode admitir que um proprietário, egoisticamente, se recuse a proceder ao desmembramento de um imóvel irregular, prejudicando diversos outros indivíduos.

Esperar que as pessoas diretamente interessadas tomem a iniciativa é postergar o problema e manter a situação irregular.

Lado outro, considerar que a função social somente se aplica aos bens de produção é reduzir drasticamente o seu alcance e tornar inócuas e vazias todas as normas e institutos criados no Estatuto da Cidade, na Constituição da República e em diversas outras leis. Estar-se-á privilegiando o individualismo desarrazoado e relegando o bem-estar coletivo a um segundo plano.

José Afonso da Silva (2008, p. 78/79) considera que a Constituição da República acolheu a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito do direito urbanístico e afirma, citando Spantigatti, que:

(...) a função social da propriedade urbana 'constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística'.

De acordo com o mencionado autor (2008, p. 80) é o direito urbanístico que determina os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana. Para ele:

O regime jurídico da propriedade urbana tem seu lado civil, como tem seu lado administrativo e tributário. Aquele, no entanto, só diz respeito às relações civis do direito de propriedade, que geram, como vimos, um direito subjetivo do proprietário em face das demais pessoas, que têm o dever de respeitar a situação jurídica subjetiva ativa (de vantagem) do proprietário. É nesse âmbito que interferem as disposições sobre a propriedade contidas na legislação civil, inclusive as limitações de direito privado.

A regularização das matrículas atende a função social da propriedade, na medida em que coloca os imóveis em condições legais de serem transferidos, propiciando a segurança jurídica necessária ao seu registro. Assim, novamente poderão ser comercializados, com o reaquecimento do setor da construção civil, fazendo com que haja circulação de riquezas e geração de empregos. Também retornarão os investimentos públicos e privados que exijam a transmissão da propriedade.

Do mesmo modo, a correta metragem dos lotes, a existência de um sistema viário correto, com a presença de espaços públicos delimitados e as áreas *non aedificandi* são fundamentais para um aproveitamento racional e adequado.

Além disso, não se pode olvidar que estando regulares as matrículas dos imóveis se poderá controlar de forma eficaz a existência da reserva legal e via de consequência, da proteção ambiental. A defesa do meio ambiente relaciona-se diretamente aos fins sociais, na medida em que é essencial a boa qualidade de vida das pessoas do campo e da cidade.

Por isso, atendem o interesse coletivo, propiciando áreas livres dentro dos lotes, destinados a assegurar a luz e ventilação às moradias, bem como espaços para árvores e vegetação. Essas disposições relacionam-se diretamente com a paisagem das cidades, sendo parte do meio ambiente urbano.

No que tange ao sistema viário, o correto planejamento, com a construção de ruas e avenidas adequadas ao tráfego da região, a colocação de semáforos nos melhores locais, contribui para a redução do

tempo em que as pessoas utilizam para se locomoverem, permitindo que disponham de mais espaço para si e para a sua família.

Lado outro, conforme ressaltado por José Afonso da Silva (2008, p. 310): “O traçado equilibrado da cidade concorre para o equilíbrio psicológico de seus habitantes, visitantes e transeuntes”. Ao ter seu imóvel regularizado, a pessoa vincula-se afetivamente a ele, passando a realizar melhorias em sua casa. Quem mora de aluguel, ou em imóvel irregular, não investe da mesma forma que o faria se o imóvel estivesse regular ou se fosse seu, eis que ficam sempre na expectativa de que, a qualquer momento, poderá ser determinada a sua desocupação.

Ademais, dependendo da precariedade da ocupação, nem endereço a pessoa tem. Com a regularização, haverá inclusão do morador numa situação de legalidade perante o Estado, começando a se reconhecer e a ser reconhecido como titular de direitos e de deveres em questões urbanísticas.

Destarte, não pode ser esquecido que os índices mais preocupantes de criminalidade são encontrados naquelas áreas da cidade onde o nível de desorganização social é maior. Sem a infraestrutura, predomina a violência.

Sérgio Salomão Shecaira (2004, p. 162) afirma que a ausência completa do Estado dá origem a uma sensação de completa anomia, condição potencializadora para o surgimento de grupos de justiceiros, bandos armados que acabam por substituir o Estado na tarefa de controle da ordem. E continua dizendo (2004, p. 164 e 172):

Foram verificadas, pois, *áreas de delinqüência*, trechos da cidade que apresentavam índices de criminalidade mais pronunciados e que estavam ligados à degradação física, à segregação econômica, étnica, racial, às doenças etc.

(...)

Algumas propostas de restauro de fachadas de edifícios antigos, melhoria de conservação dos próprios públicos, cultivo de flores em terrenos baldios de áreas ditas problemáticas de criminalidade, construção de quadras de basquete para utilização em clínicas noturnas e campeonatos de bairro, foram associadas à repressão total das mínimas faltas (pichações, danos a edifícios públicos, riscos em veículos estacionados, jogar sujeira nas ruas

etc.), (...). Esta política teria reduzido em larga escala os índices de criminalidade da cidade de Nova York.

Verifica-se, portanto, que o meio ambiente urbano afeta diretamente na prática de delitos. Políticas públicas que ajudem na redução da criminalidade, obviamente, são de interesse social. Neste particular, não existem dúvidas de que a regularidade do registro permite um controle por parte do município da correta implementação das ações tomadas.

Após essas considerações, verifica-se que a regularidade das matrículas está diretamente relacionada ao atendimento e ao controle da função social pelos bens imóveis.

Conforme já ressaltado, o Estado pode atuar na propriedade privada, desapropriando, ocupando temporariamente, criando servidões administrativas, tombamentos, entre diversas outras formas, fazendo prevalecer o interesse público sobre o privado.

Assim, é perfeitamente possível que o Município, por meio do plano diretor e de lei específica, preveja o parcelamento compulsório dos imóveis urbanos que contenham um condomínio decorrente de diversas averbações na matrícula de um mesmo imóvel.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no parcelamento compulsório, o Município poderá proceder à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º, Lei n. 10.257, de 2001).

Caso tal medida não surta efeitos, e decorrido cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8º, Lei n. 10.257, de 2001).

Frise-se que nesta hipótese, e por se tratar de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública, não são devidas custas ou emolumentos notariais ou de registro (art. 213, § 15º, da Lei n. 6015, de 1973).

Em relação aos imóveis rurais, o Município não pode assim atuar, eis que os impostos incidentes se destinam à União. Ademais todas

as normas acima citadas dizem respeito às cidades e ao urbanismo, excluindo-se, portanto, os imóveis rurais.

Outra solução concedida ao Poder Público seria a facilitação do processo de regularização a todos aqueles que desejarem dessa forma proceder.

Essas atitudes do Poder Público encontram respaldo no art. 32 e § 1º, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), eis que tais disposições estabelecem que a Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, assim considerado o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A ideia deste artigo é alcançar finalidades de interesse público, em especial aquelas que não almejem o lucro, buscando melhores resultados com a união de esforços.

Nessas hipóteses devem estar presentes todos os condôminos, bem como os seus respectivos confrontantes. Também não podem as divisões ser inferiores ao módulo urbano.

Portanto, vivendo o homem em sociedade, seus direitos devem se conciliar com os do Estado, uma vez respeitada a primazia do interesse público sobre o privado, de modo a não permitir que a sua atuação individualista prejudique toda a sociedade local.

Em razão de tudo o que foi exposto, é possível que o Município, por meio do plano diretor e de lei específica, preveja o parcelamento compulsório dos imóveis urbanos que contenham um condomínio decorrente de diversas averbações em uma mesma matrícula. Caso não surta os efeitos desejados, poderá proceder à cobrança do IPTU progressivo no tempo e à desapropriação.

Destarte, caso nenhuma atitude seja tomada pelo Município, incorrerá novamente em omissão, fazendo surgir a possibilidade da utilização da ação civil pública por parte do Ministério Público, que é legitimado ativo para proteção de situações envolvendo a ordem urbanística (art. 1º, IV, c/c art. 4º, c/c art. 5º, I, ambos da Lei n. 7.347, de 1985).

## 6. CONCLUSÃO

Em razão das irregularidades existentes no registro imobiliário, não se pode ter a segurança jurídica necessária, ficando a existência da propriedade sem o devido resguardo. Essas máculas existentes no Cartório de Registro de Imóveis geraram inúmeros bloqueios, impedindo que se possam fazer quaisquer operações envolvendo imóveis.

Como decorrência, advém uma paralisação em diversos setores sociais direta e indiretamente relacionados aos empreendimentos imobiliários, ocasionando crises política, econômica e social.

O Município, como parte integrante da estrutura federativa nacional, é detentor de parcela de responsabilidade, por ser incumbido de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Também deve primar pelo desenvolvimento urbano, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Desse modo, surge o poder-dever de atuar para ajustar as matrículas irregulares. Caso assim não o proceda, incide em evidente omissão, atraindo a aplicação de penalidades aos Administradores Públicos e dando ensejo ao manejo de ações individuais e coletivas.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*. São Paulo: Renovar, 2003.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. *Função social da empresa*, RT/ Fasc. Civ., ano 92, v. 810, abr. 2003.