

ESTUDO DE CASO DO PROJETO MORE LEGAL COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

CASE STUDY OF THE MORE LEGAL PROJECT AS A WAY TO IMPLEMENT THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING

Rogério Gesta Leal¹

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
(TJRS, Porto Alegre/RS, Brasil)

Guilherme Augusto Faccenda²

Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do
Rio Grande do Sul (FMP, Porto Alegre/RS, Brasil)

ÁREA(S): direito constitucional; direito urbanístico.

RESUMO: Concebidos com o escopo de aprimorar a eficácia social dos serviços extrajudiciais na concretização de políticas públicas, os projetos More Legal e Gleba Legal foram elaborados

no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. A presente pesquisa, dentro de seus limites de extensão, analisará a paradigmática inserção da norma referida e da postura institucional do Poder Judiciário gaúcho na

¹ Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tullio Ascarelli - Roma Trè, Universidad de La Coruña - Espanha, e da Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura - ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais - REDIR, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura - ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/7185339028226710>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1372-6348>.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade meridional IMED e em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Tabelaio de Notas no Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: guilhermefaccenda@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4331448956137299>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2200-5622>.

regulamentação dos serviços registrais e notariais, com o fito de legalização de loteamentos. Por meio do método hipotético-dedutivo, a hipótese de pesquisa vem no sentido de que o Projeto demonstrou inovação e protagonismo, mas que precisa ser aprofundado para que não caia em desuso diante das inúmeras alterações normativas que vêm ocorrendo no cenário brasileiro. Conclui-se que o Projeto More Legal possui potencial de servir não apenas como marco histórico, mas como núcleo de política pública de moradia em âmbito administrativo.

ABSTRACT: *Conceived with the aim of improving the social effectiveness of extrajudicial services in the implementation of public policies, the More Legal and Gleba Legal projects were elaborated within the scope of the Judicial Administrative Department of the State of Rio Grande do Sul. extension limits, will analyze the paradigmatic insertion of the referred norm and the institutional posture of the Gaucho Judiciary Branch in the regulation of registry and notarial services, with the aim of legalizing subdivisions. Through the hypothetical-deductive method, the research hypothesis is that the Project has shown innovation and protagonism, but that it needs to be deepened so that it does not fall into disuse in the face of countless normative changes that have been taking place in the Brazilian scenario. It is concluded that the More Legal Project has the potential to serve not only as a historical landmark, but as a nucleus of public housing policy at the administrative level.*

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; serviço público; participação; controle social.

KEYWORDS: *Public Administration; public service; participation; social control.*

SUMÁRIO: Considerações introdutórias; 1 Aspectos da moradia como direito fundamental; 2 Elaboração do Projeto More Legal; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Aspects of housing as a fundamental right; 2 Elaboration of the More Legal Project; Final considerations; References.*

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O fenômeno da judicialização hipertrofiada, com exponencial aumento de demandas judiciais, não foi acompanhado por uma estrutura orgânica capaz de solucionar, com celeridade, muitas das demandas sociais e judiciais perante as Cortes brasileiras. Soma-se a esse fato a ausência de litígio em muitas das demandas que compõem o quadro de hipertrofia judicial (muitos casos relativos à chamada jurisdição voluntária, nos quais o juiz atua em âmbito administrativo por determinação legislativa).

Enquanto o âmbito processual judicial lida, em sua maior parte, com conflito de interesses opostos, a seara extrajudicial opera tendo por base o consenso informado de partes capazes, de modo a formalizar variados tipos de atos e a assegurar sua validade e eficácia. Ainda que as funções dos juízes e dos tabeliães/oficiais de registro possam, a princípio, parecer bastante diferentes, ambos possuem a incumbência de conferir segurança jurídica e estabilizar relações, pacificando e harmonizando o convívio social. Não é exagero dizer que a área judicial e o âmbito extrajudicial se interligam; afinal, o juiz é um dos sujeitos que tem o condão de provocar a atuação notarial e registral por meio de ofícios e mandados – por vezes, a eficácia de decisões judiciais depende de medidas extrajudiciais, em especial as alienações forçadas.

De outro lado, na ampla perspectiva das políticas públicas, a ampliação do direito de acesso à justiça que se deu nas últimas décadas certamente cultivou a postura ativista do Poder Judiciário. Com a instituição da Defensoria Pública e o aumento na oferta de profissionais do direito, a massa populacional passou a judicializar, com mais frequência, suas pretensões, e, conseqüentemente, os juízes se viram diante de problemas sociais que o simples cotejo com as leis já postas não era capaz de solucionar. Os problemas envolvendo o direito de propriedade e a posse evoluíram, dado que a percepção da necessidade de cumprimento da função social daquelas aliadas à situação de populações marginalizadas evidencia a imprescindibilidade de políticas públicas voltadas a esse tema. Muitos dos anseios sociais da atualidade acarretam a busca por instrumentos de efetivação de direitos conexos à diretriz da regularização fundiária³.

Nesse sentido, o Judiciário tem se empenhado, com o auxílio dos cartórios extrajudiciais, a pensar em alternativas para a concretização do direito de propriedade frente aos loteamentos e parcelamentos do solo ilegais. Uma dessas propostas, que se pretende analisar, é o Projeto More Legal, criado pela Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, que visa à regularização dos loteamentos e parcelamentos irregulares, com abertura de matrículas relativas aos lotes irregulares para fins de efetivação do direito fundamental à propriedade efetiva e funcionalizada. Com efeito, o projeto em questão oportuniza a atuação

³ O tema tratado pressupõe, necessariamente, uma visão já superada da *summa divisio* entre direito público e privado, sendo que os direitos relativos ao urbano, à moradia e à propriedade regular são necessariamente transversais e interligados, todos compartilhando uma perspectiva constitucionalizada.

integrada e harmônica de órgãos públicos para propiciar a inúmeros indivíduos o direito social de moradia, estabelecendo verdadeiro precedente de medida administrativa dialógica entre instituições públicas e sociedade.

1 ASPECTOS DA MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Partindo de um imprescindível ponto de vista constitucional, a Carta Magna de 1988 elenca, no art. 6º, como um direito social a moradia, o qual ingressou somente com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000. Registra-se, porém, que José Afonso da Silva refere que o direito à moradia constou do rascunho do texto da Constituição Federal de 1988, em cujo art. 23 foi estabelecida a competência comum dos entes federados para promover programas de construção de moradias, bem como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento⁴. Ressalta-se, também, que o direito de moradia já era reconhecidamente um direito humano constante do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

O direito à moradia, no entanto, não faz parte da realidade de muitos brasileiros, fato que reflete diretamente em outros direitos, como segurança, saúde, intimidade, e na dignidade humana, enfim. Isso porque o próprio direito de moradia deve contribuir para a garantia de demais direitos, pois, do contrário, seria um “direito empobrecido”⁵.

A realidade urbana brasileira é, de fato, alarmante, considerando que a moradia de muitos procede da expansão urbana desordenada, inábil de garantir a dignidade de vida. O censo de 2010 do IBGE⁶ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) revelava que mais de 84% da população vivia em áreas urbanas. A autarquia ainda constatou, em 2013, que apenas 3.125 municípios do País (dos 5.570 municípios existentes no Brasil) possuem legislação sobre parcelamento do solo⁷. E a tendência é a piora desse quadro, como mostra o

⁴ SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 318.

⁵ SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 318.

⁶ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Urbanização*. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros 2013*. Disponível em: http://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf. Acesso em: 3 jun. 2019.

relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Segundo a ONU, a América Latina é a região mais urbanizada do mundo, e a urbanização do Brasil alcançará a marca de 90% até o ano 2030⁸.

O tema é de flagrante relevância, surgindo, nesse cenário, a regularização fundiária como um instrumento da efetivação do direito de moradia. José dos Santos Carvalho Filho assevera que:

A precária situação econômica das pessoas, que normalmente se agrupam em conglomerados sem qualquer condição digna de vida, não pode ser obstáculo à ação urbanística do Poder Público. Tal situação, ao revés, reclama muito maior atenção por parte das autoridades públicas, que devem encetar todos os esforços para proporcionar a essas pessoas um mínimo que seja de conforto e de bem-estar, e para isso é necessário que se adotem algumas providências no campo urbanístico.⁹

A doutrina especializada aponta, desde 1997, a necessidade de considerar a regularização fundiária de maneira mais ampla e como uma política pública, consoante ensina Betânia Alfonsin¹⁰:

Existe o risco, portanto, de que o conceito perca precisão ou se confunda com qualquer outra forma de intervenção, pela extraordinária extensão dos problemas urbanos possíveis de serem contemplados por essa forma de intervenção pública no espaço. Assim, parece pertinente advertir que a regularização fundiária comporta mais de uma conceituação. Uma em sentido amplo (na qual, além dos instrumentos jurídicos existentes e já utilizados pelos municípios,

⁸ ONU NEWS. *Mais de 90% da população brasileira viverá em cidades em 2030*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241-mais-de-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades-em-2030>.

⁹ CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p. 70.

¹⁰ ALFONSIN, B. de M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997. p. 23-22.

sejam examinados os – simplesmente – previstos em lei, ou, implicitamente compreendidos nos poderes da administração pública) e outra em sentido estrito. [...] Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Mas não se deve pensar que a expansão da urbanização do Brasil, e seu processo de “favelização”, com loteamentos irregulares e sem o mínimo de infraestrutura, deu-se por lapso da legislação. Na verdade, existe, desde 1979, a Lei nº 6.766 – principal via de regularização de imóveis urbanos –, que prevê os equipamentos urbanos mínimos para o parcelamento do solo urbano. Ocorre que a infraestrutura necessária, como calçamento, saneamento, água potável, iluminação, eletricidade etc., dependem de investimentos privados, públicos e de políticas públicas de planejamento e gestão urbanas. Como referido acima, a Lei nº 6.766 elenca diversos requisitos para a efetivação dos parcelamentos e loteamentos, requerendo investimentos infraestruturais para sua concretização, o que acaba recaindo sobre o Poder Público municipal.

O propósito da Lei nº 6.766/1979 é definido no seu art. 1º, que refere que a lei regula o parcelamento do solo para fins urbanos. O parcelamento do solo urbano é a subdivisão da gleba em lotes destinações à edificação, e deve ocorrer por meio de loteamentos (com abertura de vias de circulação ou ampliação das já existentes) ou desmembramentos (sem abertura ou ampliação de vias, aproveitando-se o sistema viário já existente). Lotes, ainda conforme a lei, são terrenos que possuem a infraestrutura básica necessária ao parcelamento, constituídos “pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”¹¹. Se o parcelamento

¹¹ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

foi situado em zona habitacional declarada por lei de interesse social (ZHIS), a infraestrutura básica necessária é, segundo a lei, reduzida.

Mesmo sabendo que a intenção do legislador nesse tópico foi a de diminuir o custo dos lotes direcionados à população de baixa renda, é evidente que a redução de exigências para as ZHIS contém elementos de segregação social. Para os lotes situados nessas áreas, a lei deixa de requerer a iluminação pública e contenta-se apenas com soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.¹²

Não se pode deixar de ponderar a difícil situação que a legislação gera: por um lado, apenas um dos requisitos de urbanização foi flexibilizado; por outro, fica claro que qualquer deles representa importante elemento de dignidade humana que se abandona em prol de outro interesse. A Lei nº 6.766/1979 tinha como intuito dar maior controle quanto ao crescimento da cidade ao Poder Público, visto que a infraestrutura dos municípios é de evidente importância no que tange à expansão urbana. Os equipamentos urbanos (redes de saneamento, de energia, de água, a abertura de vias etc.) devem ser coordenados com cada área e densidade populacional da região, o que acarreta a necessidade de planejamento. Com efeito, a lei preceitua, no art. 3º, que “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”.

Tamanha a importância desse planejamento de infraestrutura que foi considerada penalmente típica a conduta envolvendo loteamento e parcelamento irregulares ou clandestinos (art. 50 da Lei nº 6.766/1979).

Desta maneira, não é qualquer propriedade que se busca garantir com a regularização fundiária, mas uma propriedade funcional, apta à moradia digna, e que respeite sua função social. Nota-se, em um cenário ideal, que, se os procedimentos e requisitos fossem observados com esmero pelo Poder Público e

¹² ARAUJO, S. M. V. G. de. *As normas federais sobre parcelamento do solo urbano*. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano (Conceituação, espécies, exigências obrigatórias, procedimento da Lei 6.766/79). Disponível em: http://www.escolamp.org.br/arquivos/20_07.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

particulares, não apenas o direito de propriedade seria protegido, mas também outros direitos de segunda e terceira dimensões, notadamente a moradia e o meio ambiente.

O legislador também sopesou a questão ambiental na Lei nº 6.766/1979, ainda que a preocupação primordial diga respeito “à proteção da segurança e das condições de vida dos futuros habitantes do parcelamento”¹³. Assim, o parágrafo único do art. 3º da lei vedou o parcelamento em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, terrenos com declividade igual ou superior a 30%, terrenos cujas condições geológicas desaconselhem o parcelamento, áreas de preservação, áreas poluídas e onde houver aterro de materiais nocivos. Andou bem o legislador em prever expressamente essas limitações, mesmo que elas pudessem ser presumidas do cotejo desta lei com outras específicas quanto ao meio ambiente.

Por fim, a Lei nº 6.769/1979 ainda dispõe sobre as medidas registrais e os prazos para concretização do parcelamento do solo urbano, encadeando um procedimento lógico para concretização de seus objetivos.

A última fase do procedimento administrativo é o registro do parcelamento (arts. 18 a 24 da Lei nº 6.766/1979). O parcelamento deve ser submetido ao serviço de registro de imóveis no prazo de 180 dias da aprovação do projeto, sob pena de caducidade. Para o registro de parcelamento popular destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo judicial de desapropriação em curso e imissão provisória na posse, desde que o empreendimento seja promovido pela União, estados, Distrito Federal ou suas entidades delegadas autorizadas por lei a implantar projetos de habitação, fica dispensada a apresentação de título de propriedade.¹⁴

¹³ ARAUJO, S. M. V. G. de. *As normas federais sobre parcelamento do solo urbano*. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano (Conceituação, espécies, exigências obrigatórias, procedimento da Lei 6.766/79). Disponível em: http://www.escolamp.org.br/arquivos/20_07.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

¹⁴ ARAUJO, S. M. V. G. de. *As normas federais sobre parcelamento do solo urbano*. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano (Conceituação, espécies, exigências obrigatórias, procedimento da Lei 6.766/79). Disponível em: http://www.escolamp.org.br/arquivos/20_07.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

Destaca-se, ainda na linha da participação social na formação do tecido urbano, que a Lei de Parcelamento garante ampliada publicidade dos procedimentos para parcelamento do solo com o intuito de dar segurança aos aquirentes de lotes e propiciar a participação e ciência da comunidade quanto ao parcelamento existente. Explica-se: normalmente, a publicidade exercida pelo sistema de Registros Públicos brasileiro é indireta, por meio de certidões, como forma de balancear a privacidade e o controle de informações com o primado da publicização. Quando um interessado solicita informação, que potencialmente versará sobre a personalidade, identidade e patrimônio de alguém, assentado no registro, o fornecimento dessas informações é controlado e filtrado por um profissional do Direito concursado a fim de que seja prestada corretamente e determinados dados sejam protegidos (pois existem inúmeros casos de restrições de publicidade, como casos envolvendo testamentos, adoções ou alterações de sexo, por exemplo). Entretanto, a postura legislativa para parcelamentos urbanos foi diametralmente diversa, visando à abertura dos dados e ao amplo conhecimento da comunidade, proibindo, inclusive, cobrança por buscas em livros. A previsão está no art. 24 da Lei nº 6.766:

Art. 24. O processo de loteamento e os contratos de depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca.¹⁵

Como é possível perceber da apertada síntese que foi aqui feita de apenas uma das leis que tratam de regularidade de expansão urbana, a legislação brasileira possui diretrizes adequadas para concretização do direito real de propriedade como instrumento garantidor do direito de moradia. No entanto, considerando que “os dispositivos originais da legislação de parcelamento do solo urbano constituíam um verdadeiro ‘convite’ à irregularidade”¹⁶, a solução do problema da moradia digna se tornou mais complexa do que uma simples

¹⁵ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

¹⁶ BRASIL, L. de F. *More Legal 3: apontamentos sobre o Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul*. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/morelegal_03.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

lei poderia prever, visto que depende de uma série de outros fatores, ligados à execução de políticas públicas, as quais são de competência primordial do Poder Executivo.

Os preceitos fundamentais abordados não ficaram apartados da apreciação judicial. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Apelação Cível nº 70059981126¹⁷), há exemplo de precedente que, atento a todo o histórico de ocupação e segregação nas cidades brasileiras, julgou favoravelmente à usucapião urbana coletiva como forma de regularização da Vila Operária, ação que tramitou durante décadas e afetou milhares de pessoas. Julgada procedente em primeiro grau, o Ministério Público ofereceu recurso alegando que as milhares de pessoas afetadas pela ocupação não faziam jus à usucapião urbana coletiva, devendo perseguir individualmente seus direitos por meio de ações de usucapião urbana individuais.

No voto do Desembargador Relator Carlos Cini Marchionatti, utilizando o histórico da formação urbana brasileira como parte da *ratio decidendi* do acórdão, foi destacado que o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro foi marcado, desde seus primórdios, pela exclusão social, além da extrema concentração urbana em municípios maiores. Os custos públicos e sociais da falta de planejamento estrutural e do desenvolvimento espontâneo das cidades geram crises urbanas das mais variadas, incluindo de transporte e de infraestrutura¹⁸, mas sendo alastradas para áreas de saúde, esgotamento sanitário, trabalho e moradia.

¹⁷ “Apelação cível. Ação de usucapião coletivo. Estatuto da Cidade. Regularização fundiária. Urbanização de gleba irregular. Possibilidade jurídica do pedido. Requisitos do usucapião coletivo. O requerimento do usucapião coletivo é pedido juridicamente possível, especialmente regulado em lei, e a petição inicial atende os requisitos previstos no Estatuto da Cidade. A situação de ter três posses com características diferenciadas, dentro do todo que forma o objeto do usucapião coletivo, não descaracteriza a situação propícia ao usucapião especial coletivo. A comunidade organizada, sem a oposição do proprietário, pode requerer usucapião coletivo, identificando da maneira possível a posse de cada possuidor, em situação em que os usucapiantes estão de acordo com o estabelecimento de frações ideais diferenciadas em consonância com as características e dimensões do lote de terreno que ocupam. O usucapião coletivo tem como uma das suas finalidades a urbanização da gleba a partir do registro da sentença no Registro de Imóveis.” (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS. Apelação Cível nº 70059981126, 20ª Câmara Cível, Relator Carlos Cini Marchionatti, J. 27.08.2014)

¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS. Apelação Cível nº 70059981126, 20ª Câmara Cível, Relator Carlos Cini Marchionatti, J. 27.08.2014.

Apesar do desfecho processual do caso concreto que privilegiou o fundamental direito à moradia, o transcurso operou no âmbito de moroso litígio judicial coletivo. Esse tipo de experiência, dentre tantos outros, aponta para soluções diversas, mais dialógicas e céleres, em que os diversos atores sociais possam participar em âmbito de legalidade e consensualismo – características típicas do sistema extrajudicial. No cenário mais atual, em paralelo às alterações e novidades legislativas, principalmente com edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, e da primeira lei de regularização fundiária (Programa Minha Casa Minha Vida, consubstanciado à Lei nº 11.977, derogado pela atual Lei nº 13.465), foi editado o Projeto More Legal IV, em pleno vigor, ato administrativo de caráter normativo que merece análise específica pelo seu impacto positivo no problema em análise.

2 ELABORAÇÃO DO PROJETO MORE LEGAL

Estabelecido que a urbanização é um fenômeno generalizado no Brasil, e que a Lei Maior garante pressupostos qualitativos como direitos fundamentais sociais e individuais para tanto, serão imprescindíveis medidas instrumentais para a concretização das políticas públicas que atendam os referidos direitos constitucionais. As decisões judiciais, apesar da alta densidade de análise jurídica de situações mais problemáticas e litigiosas, não serão suficientes para uma geral concretização frente a problemas multifacetados como os de regularização urbana e de moradia, sendo imprescindíveis soluções diversas. Uma dessas possibilidades, atualmente inserida no corpo da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul, utiliza o diálogo institucional na presença do Judiciário em aliança com a qualificação do direito registral imobiliário.

Trata-se do Projeto “More Legal”, que é um tema não tão recente, embora pouco conhecido e utilizado, de suma importância para toda a comunidade gaúcha. Primeiramente, pelo propósito de implementar a regularização fundiária de inúmeras áreas que se encontram na clandestinidade jurídica e, também, pela originalidade do tema, eis que serviu de paradigma para os demais Estados da Federação, inclusive

estabelecendo diretrizes para a promulgação da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.¹⁹

O projeto pioneiro tem como objetivo estabelecer regras para solucionar – de forma a legalizar e propiciar o registro imobiliário – situações já consolidadas e irreversíveis de loteamentos e desmembramentos de imóveis urbanos ou urbanizados. O projeto foi concebido pelo então Corregedor-Geral de Justiça, Desembargador Décio Antonio Erpen, e sua versão precursora se deu por meio do Provimento nº 39/1995-CGJ/RS – Projeto More Legal I.

O projeto nasceu com o ônus de sanar um problema social, “acabando ou reduzindo o número de propriedades informais, atribuindo um título dominial ao possuidor do terreno, através da regularização do solo urbano pelo registro”²⁰. Isso porque a multiplicação de loteamentos e parcelamentos irregulares e clandestinos traz consigo a figura da propriedade informal, “cujo caráter nega ao seu titular um título causal que lhe assegure direitos, mitigando as garantias e prerrogativas decorrentes do domínio regular”²¹. De fato, o crescimento dos aglomerados urbanos é proporcional ao número de casos de não regularização do direito fundamental de propriedade.

Com a regularização, serão outorgadas ao proprietário do imóvel “todas as faculdades legais vindas do direito de propriedade, tais como vender, hipotecar, alienar fiduciariamente, ou seja, praticar todos os atos que impulsionam o mercado imobiliário”²², o que incluirá acesso a crédito no mercado formal. E, à medida que o projeto enfrenta a questão da regularização dos lotes de terrenos urbanos, acaba por preservar as respectivas moradias daqueles que ocupam os espaços.

¹⁹ PAIVA, L. *O projeto More Legal*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

²⁰ PAIVA, L. *O projeto More Legal*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

²¹ PAIVA, L. *O projeto More Legal*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

²² WOLF, G. E. A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance. Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, a. 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22699>. Acesso em: 21 jul. 2019.

Em 1999, o Projeto More Legal foi reeditado com modificações, sendo instituído o Provimento nº 17/1999-CGJ/RS – More Legal II, da Corregedoria-Geral da Justiça. Posteriormente, com a Corregedoria do Estado ainda a cargo do Desembargador Aristides de Albuquerque Neto, foi editado o Projeto More Legal III, por meio do Provimento nº 28/2004-CGJ/RS.

Segundo Wolf, o Projeto More Legal II teve fundamento na Lei Federal nº 9.785, que alterou várias leis, e, entre elas, a Lei dos Registros Públicos, Lei nº 6.015/1973, e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979; ele valorizou, ainda mais, o direito à moradia digna. O Projeto More Legal III, por sua vez, consagrou “o direito à moradia como direito social fundamental do cidadão, conceito introduzido pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000”²³.

O Projeto More Legal IV foi introduzido pelo Provimento nº 21/2011-CGJ/RS, do Corregedor-Geral da Justiça Desembargador Ricardo Raupp Ruschel, e hoje faz parte da Consolidação Normativa Registral e Notarial do Rio Grande do Sul, arts. 511 a 526-M. O projeto buscou atualizar o regramento do Projeto More Legal e preservou “o espírito de flexibilização na comprovação documental para a aquisição da propriedade, sem descuido de uma observância às normas que regulamentam os registros públicos”²⁴. A norma surge fruto de um esforço conjunto entre o judicial e o extrajudicial, atualizando-se aos novos preceitos de legislação federal, com flexibilidade apenas alcançável por normativas administrativas. Consolida-se como alternativa para imóveis em estado condominial ideal, porém com individualização entre seus ocupantes e situação jurídica permanente, em áreas urbanas ou urbanizadas (ainda que localizados em zona rural), de forma a permitir a escrituração de cada parcela ocupada.

Até mesmo os imóveis públicos podiam ser regularizados por meio do procedimento administrativo. O art. 513 da atual Consolidação, que permanece

²³ WOLF, G. E. A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance. Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, a. 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22699>. Acesso em: 21 jul. 2019.

²⁴ COLÉGIO REGISTRAL DO RS. *Provimento nº 21/2011*: Processo nº 0010-09/003200-1. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/publicacoes/provimentoCompleta?id=15379>. Acesso em: 18 jul. 2019.

em vigor, tratou desse caso do imóvel público, ou submetido à intervenção do Poder Público, que até hoje permanece controverso em matéria doutrinária. Conforme comenta Paiva, sobre a superação do dispositivo:

As disposições do parágrafo único desse art. 513, pioneiras e necessárias no passado para a disciplina dos emolumentos nas questões fundiárias do “More Legal” estão hoje instituídas, também, no art. 68 da Lei nº 11.977, não havendo necessidade de reconhecimento, por lei municipal, de que se trata de regularização fundiária de interesse social conforme refere o dispositivo, já que esse reconhecimento pode ser feito, atualmente, através de procedimento desenvolvido totalmente na via administrativa, pelo Município ou outro promovente da regularização.²⁵

Um ponto muito polêmico e que demanda análise particularizada dos casos concretos é a determinação do art. 515, o qual assevera que, mesmo não atendidos os requisitos urbanísticos da Lei nº 6.766/1979, a autoridade judiciária poderá permitir o registro. Isto é, os requisitos para regularização de imóvel urbano concernentes à Lei nº 6.766 serão flexibilizados, ou até mesmo ignorados, para dar maior celeridade à formalização do direito à moradia.

Apesar de evidente relativização para que se efetivem direitos fundamentais mais urgentes, os aspectos técnicos, de forma alguma, devem ser ignorados, posto que inerentes à urbanização da terra, seja em aspectos ambientais, seja em aspectos de engenharia e obras. O que não poderá ocorrer no âmbito de um procedimento dialógico é o uso da técnica como forma de dificuldade da participação cidadã²⁶.

Demonstrando o espírito normativo de atuação institucional conjunta, o procedimento terá início perante o Registro de Imóveis da circunscrição, cabendo ao Oficial a primeira análise formal e a observância dos princípios

²⁵ PAIVA, L. *O projeto More Legal IV*. Principais novidades introduzidas na CNNR. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/NOVIDADES_MORE_LEGAL_IV-TEXTO_REVISADO1.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

²⁶ LEAL, R. G. *Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 70.

instrumentais (como legalidade, especialidade, continuidade, dentre outros), para então ser enviado ao Juiz de Direito:

Com isso, vislumbra-se que o pedido de regularização deverá passar, necessariamente, pelo crivo do Registrador Imobiliário, que possui conhecimentos registrais e técnicos para auxiliar o Juízo na regularização, examinando previamente a documentação, em relação aos aspectos jurídico formais, a fim de averiguar o respeito aos princípios registrais e evitando que, futuramente, o procedimento seja impugnado por haver inadequação documental.²⁷

A decisão judicial somente será tomada após o Ministério Público se manifestar. Com o trânsito em julgado da sentença, encaminham-se ao Ofício de Registro de Imóveis os autos do processo para que se dê cumprimento das determinações judiciais ou simplesmente para arquivamento. Destaca-se, ainda, diante dos objetivos sociais da normativa, que a impossibilidade de pagamento dos emolumentos (natureza tributária, de taxa de prestação de serviços) não pode ser óbice ao reconhecimento do direito da parte à regularização, conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul²⁸.

A análise institucional conjunta também servirá para avaliar se está presente uma “situação jurídica consolidada”, apta a gerar direitos pelo decurso do tempo. O termo foi utilizado desde a primeira edição do Projeto More Legal, e deve indicar irreversibilidade, isto é, impossibilidade do desfazimento da ocupação urbana. O § 1º do art. 512 conceitua:

²⁷ PAIVA, L. *O projeto More Legal*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

²⁸ “Apelação cível. Projeto More Legal III. Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Regularização de loteamento irregular. Necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 2º do referido provimento. Impossibilidade de a autora arcar com o pagamento dos emolumentos atinentes ao registro do imóvel no cadastro imobiliário. Questão que não inviabiliza o reconhecimento do direito da parte à regularização pretendida. Desconstituição da sentença para o fim de reabrir a fase de instrução e possibilitar a comprovação dos requisitos estabelecidos no dispositivo antes referido. Apelação provida.” (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS, Apelação Cível nº 70064544414, 3ª Câmara Cível, Relator Jerson Moacir Gubert, J. 26.02.2019)

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.²⁹

Esse é, de fato, um importante norte teórico do Provimento no tocante ao direito civil, visto que se configura um plano praticamente emergencial com base nos princípios constitucionais que legitimaram o direito de propriedade. Não se trata apenas de satisfazer o interesse social, socorrendo aqueles indivíduos menos afortunados com imóveis em situações irregulares e imodificáveis: existe um importante elemento concretizador do clássico instituto civilista da prescrição aquisitiva de propriedade, mas aliado ao direito urbanístico e efetivado mediante atuação conjunta. Nesse sentido, a jurisprudência³⁰ interpreta a ideia de regularizar uma situação de fato.

Outro ente que deverá atuar conjuntamente no desenrolar do procedimento é o município, possuidor de protagonismo também na Lei nº 13.465. Além do empenho na realização de políticas públicas de forma progressiva, efetivando gradualmente os equipamentos urbanos necessários para segurança e bem-estar dos moradores, de suma importância as informações cadastrais e o conhecimento local que o ente local possui, além de grande proximidade com os beneficiados.

²⁹ COLÉGIO REGISTRAL DO RS. *Provimento nº 21/2011*: Processo nº 0010-09/003200-1. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/publicacoes/provimentoCompleta?id=15379>. Acesso em: 18 jul. 2019.

³⁰ “Procedimento de regularização de propriedades imóveis. *Loteamento irregular. Excepcionalidade de situação de fato irreversível, inclusive com parcial existência, no local, de serviços urbanos, tais como abastecimento de água, rede de esgoto pluvial, arruamento, luz, além de os imóveis a que se visa a regularizar já estarem sendo objeto de lançamento tributário pelo município.* Imperativos da função social da propriedade e do acesso à justiça, com assento constitucional. Aplicação, no que couber, do Provimento nº 17/1999 More Legal II, da egrégia Corregedoria-Geral da Justiça. Procedimento judicial que transporta elevado conteúdo administrativo, o que recomenda flexibilização procedimental de molde a que, afastada qualquer hipótese de fraude e má-fé, se proceda à regularização de indesejável e perene situação de fato. Recurso conhecido e provido.” (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS, Apelação Cível nº 70003865086, 20ª Câmara Cível, Relator José Conrado Kurtz de Souza, J. 08.10.2003 – grifos nossos)

A nova lei de regularização fundiária nacional criou, de fato, importantes novos instrumentos para a regularização fundiária, mas carrega os mesmos problemas de falta de sistematização. Apesar de ter explicitamente revogado grande parte da Lei nº 11.977/2009, especialmente no tocante ao procedimento de regularização em sentido estrito, a nova lei também replicou muitos dos preceitos da lei anterior, realizando pequenas alterações em alguns artigos. Entretanto, a principal novidade foi a criação da chamada legitimação fundiária, uma maneira de reconhecimento de direito real de propriedade, de modo originário, por parte do município. Tamaña novidade não poderia ser realizada pela via de normativa administrativa, cabendo a esta última tratar das questões práticas que a realidade demanda, adaptando o procedimento para as peculiaridades locais.

Até 2020 não houve atualização da normativa, a despeito da nova lei, restando o antigo procedimento da Lei nº 11.977 cristalizado dentro do Projeto More Legal IV e sem certeza jurídica de sua efetiva aplicabilidade prática, pois baseado em lei derogada. Efetivamente, o que ocorreu, chegando ao atual estado do Projeto More Legal, foi a criação da Nova Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul, instituída pelo Provimento nº 01/2020, com entrada em vigor em 2 de março de 2020, e editada na vigência da nova Lei de Regularização Fundiária Urbana.

O Projeto More Legal como um todo, no entanto, sofreu impactante diminuição, servindo apenas como procedimento judicializado de regularização de registro de parcelamentos que possuam título de propriedade, ainda que abranja figuras municipais de desdobro e fracionamento. Atualmente, dele foram totalmente extraídas as normas relativas à regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017 e as normas de localização de área urbana, inseridas sob títulos próprios. Esta última seguiu a mesma redação de sua criação em 1995, apenas se abrindo a possibilidade de seguir o procedimento mais célere previsto para o Gleba Legal – analisado em separado por se tratar de imóveis rurais. Perde-se, assim, o espírito de vanguarda e inovação da regularização imobiliária e, principalmente, o sistema extrajudicial com a falta de uma norma centralizadora da política pública de regularização fundiária urbana.

No entanto, o momento vivido pelos serviços notariais e registrais é justamente de inovação, novos instrumentos, interoperabilidade e diálogos

institucionais, existindo ainda imensa potencialidade de melhorias. Vários fatores, adiante analisados, permitem o resgate da política de aperfeiçoamento iniciada em 1995. Sua postura de vanguarda demonstra que a potencialidade do Projeto More Legal em relação ao mercado imobiliário não se limita a reproduzir o procedimento de regularização fundiária urbana, muito menos de ser mera reprodução de legislação federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste breve espaço de pesquisa, buscou-se demonstrar os fortes impactos jurídicos e que a utilização da normativa extrajudicial é capaz de produzir. A análise do caso de sucesso em epígrafe destaca um exemplo de postura institucional dialógica e cooperativa entre sociedade, Poder Judiciário, Ofícios de Registro de Imóveis, Ministério Público e Municípios, tudo ocorrido em âmbito administrativo e extrajudicial. É certo, ainda, que muitos outros aspectos epistemológicos advindos da postura dialógica serão passíveis de investigação científica frente à amplitude da atuação extrajudicial nos mais diversos aspectos públicos e privados.

Em específico, a excelência do Projeto More Legal se dá justamente em razão da união de esforços de diversas esferas na busca pelo atendimento aos preceitos constitucionais sociais e moradia conjuntamente com aqueles insculpidos no art. 5º, *caput* e incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988 (direito de propriedade, e atendimento da função social da propriedade, respectivamente). O exemplo urbanístico, dentro de uma criação de espaço dialógico para atuação administrativa, é ainda mais pertinente por ser uma área transversal do Direito, englobando aspectos típicos de diversos outros ramos jurídicos.

Ainda que o problema da regularização fundiária no Brasil seja imenso, o Provimento nº 21/2011 da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul representa grande potencial de evolução para a aplicação de todo o ordenamento jurídico, visto que a construção da cidadania não pode ser preterida em razão de uma legislação engessada. Destarte, o Projeto More Legal IV mostrou uma postura inovadora para tratar da regularização registral de loteamentos e parcelamentos urbanos, além de estabelecer marcante precedente de diálogo institucional e administrativo.

A construção do urbano não é ontologicamente realizada por meio de um momento ou de uma singularidade, mas sim um constante processo de aprimoramento e construção dotados de participação institucional e democrática. É certa a necessidade de um sistema sólido e estável, dotado de diretrizes seguras e que permitam, paralela e concomitantemente, obter progresso e desenvolvimento dentro das normas estabelecidas e o resgate de situações anteriores que não obtiveram êxito na adequação, integrando a população ocupante – em larga medida carente e vulnerável – e democratizando o direito real de propriedade e o direito social à participação no desenvolvimento nacional.

Não restam dúvidas de que o Projeto More Legal fixou marcos de vanguarda diferenciados, inclusive a nível nacional, na formação de uma política pública extrajudicial de regularização fundiária urbana. A partir de sua experiência, foram extraídas diretrizes para a continuidade desta política de maneira permanente, a fim de que não se pense na tarefa de regularização imobiliária como simplória ou meramente material, mas institucional, contínua e jurídica, voltada à efetivação crescente do direito fundamental social à moradia.

Todos os elementos de uma cidade, desde os prédios até os públicos equipamentos presentes, são a disposição concreta da sociedade humana que a construiu. O processo de desenvolvimento urbano nunca será uma obra terminada, mas sim um campo de desenvolvimento em constante aprimoramento e mutação, motivo pelo qual não se poderia cogitar em esgotamento de matéria urbanística. A nova regra mundial é a inconstância e a mutação, e com cada nova mudança e cada nova tecnologia surgem novas necessidades e novas alterações urbanísticas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. V. G. de. *As normas federais sobre parcelamento do solo urbano*. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano (Conceituação, espécies, exigências obrigatórias, procedimento da Lei 6.766/79). Disponível em: http://www.escolamp.org.br/arquivos/20_07.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL, L. de F. *More Legal 3: apontamentos sobre o Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <https://www.>

mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/morelegal_03.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

COLÉGIO REGISTRAL DO RS. *Provimento nº 21/2011*: Processo nº 0010-09/003200-1. Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/publicacoes/provimentoCompleta?id=15379>. Acesso em: 18 jul. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros 2013*. Disponível em: http://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf. Acesso em: 3 jun. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Urbanização*. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf. Acesso em: 9 abr. 2019.

LEAL, R. G. *Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ONU NEWS. *Mais de 90% da população brasileira viverá em cidades em 2030*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241-mais-de-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades-em-2030>. Acesso em: 21 jul. 2019.

PAIVA, L. *O Projeto More Legal IV*. Principais novidades introduzidas na CNNR. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/NOVIDADES_MORE_LEGAL_IV-TEXTO_REVISADO1.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

PAIVA, L. *O Projeto More Legal*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS, Apelação Cível nº 70059981126, 20ª Câmara Cível, Relator Carlos Cini Marchionatti, J. 27.08.2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS, Apelação Cível nº 70064544414, 3ª Câmara Cível, Relator Jerson Moacir Gubert, J. 26.02.2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS, Apelação Cível nº 70003865086, 20ª Câmara Cível, Relator José Conrado Kurtz de Souza, J. 08.10.2003.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

WOLF, G. E. A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance. Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, a. 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22699>. Acesso em: 21 jul. 2019.

Submissão em: 05.09.2019

Avaliado em: 08.10.2020 (Avaliador D)

Avaliado em: 29.10.2021 (Avaliador G)

Aceito em: 08.09.2022

