

Municípios e a regularização fundiária

Armando Ghedini Neto*

Sumário: I - introdução. II - A propriedade imobiliária e o registro. III - Ocupação de terrenos pertencentes à Municipalidade. IV - Loteamentos irregulares. V - Matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior (em face do não cancelamento da matrícula original e da abertura de novas matrículas). VI - Conclusão. VII - Referências bibliográficas.

I - 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 relativos à matéria são observados, causando inúmeras irregularidades fundiárias.

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

II - 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.

Nesse 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, visto 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.

Existem aqueles que afirmam que a função social da propriedade tem relação direta com a sua utilização, incidindo sobre os poderes inerentes a esse direito, que deve servir ao bem da coletividade (LEAL, 2003, p. 32).

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.

Finalmente, Nelson Rosenvald (2003, p. 26-27) afirma que a função social é um princípio inerente a todo direito subjetivo. E continua dizendo:

Portanto, ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá legitimidade à persecução de um interesse individual se este for compatível com os anseios sociais. Caso contrário, o ato de autonomia privada se considera inválido.
[...] a função social vai muito além, pois estabelece limites internos e positivos à atuação do proprietário.

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

* Juiz de Direito. Pós-graduado em Direito Público pelo CAD - Centro de Atualização em Direito.

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 o 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, impõem como objetivo 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, 155, I, e 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. 1.245, 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 deste 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.

Visando justamente dar publicidade e segurança jurídica aos proprietários e prováveis adquirentes de imóveis, e, em consonância com o art. 1.245 do Código Civil brasileiro, foi criado o Registro de Imóveis.

O procedimento do registro está previsto na Lei de Registros Públicos (Lei nº 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 nº 6.015, de 1973) e são: a data, o nome, o domicílio e a nacionalidade do transmitente ou do devedor, do adquirente, ou do 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 nº 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 nº 6.015, de 1973).

Note-se que o registro imobiliário se informa por alguns princípios que são de fundamental importância para garantir a sua eficácia, tais como o da fé pública, da publicidade, identificação, prioridade objetiva, veracidade, continuidade, legalidade ou legitimidade, especialidade e unitariedade.

O princípio da publicidade faculta aos interessados o conhecimento da situação do imóvel mediante o acesso ao registro imobiliário. Nesse sentido reza o art. 17 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 1973): "Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido".

Já o princípio da continuidade determina que se mantenha um encadeamento ininterrupto das titularidades do imóvel, de modo que o antigo proprietário deve estar inscrito anteriormente ao novo titular, conforme exurge dos arts. 195 e 222 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 1973).

O princípio da legalidade obriga ao oficial do registro, antes de proceder ao registro, a análise da legalidade e validade do título.

O princípio da especialidade, previsto no art. 225 da mencionada Lei de Registros Públicos, determina que nas escrituras sejam indicadas, com precisão, todas as características, confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.

Por fim, o princípio da unitariedade é no sentido de que cada imóvel deve ter a sua própria matrícula, sendo que cada matrícula somente pode ter por objeto um único imóvel, conforme art. 176, § 1º, da Lei de Registros Públicos (Lei nº 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 nº 6.766, de 1973, com a venda de lotes a diversas pessoas; III) finalmente, pela existência de matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior, em face do não cancelamento da matrícula originária e da abertura de novas matrículas.

Essas irregularidades não proporcionam ao registro imobiliário a segurança necessária, uma vez 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 de 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* dos arts. 52 da Lei nº 6.766, de 1979, 22 e 23, ambos da Lei nº 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 de 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 solucionar as irregularidades encontradas, de modo a permitir o normal processo de desenvolvimento das cidades.

III - 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.

Os bens públicos se dividem, segundo o art. 99 do Código Civil brasileiro, em bens de uso comum, de uso especial e dominiais ou dominicais. Os primeiros são aqueles que admitem a utilização por qualquer pessoa indiscriminadamente, tais como as ruas, praças e praias. Os bens de uso especial são considerados aqueles utilizados pelo próprio Poder Público para a consecução das atividades administrativas em geral, neles se incluindo os prédios utilizados pelas Prefeituras e hospitais públicos. Por fim, os bens dominicais abrangem aqueles integrantes do patrimônio público disponível, como objeto de direito pessoal ou real das pessoas jurídicas de direito público. Estão incluídos nesta última classe os terrenos de marinha e as faixas de fronteira.

Ressalte-se, por oportuno, que os bens públicos não pertencem a 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 nº 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 conseqüências, tais como os crimes previstos no art. 89 da Lei nº 8.666, de 1993; no art. 1º, X, do Dec.-lei nº 201, de 1967; bem como o ato de improbidade administrativa estabelecido no art. 10, I, III, IV e VIII, da Lei nº 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, *apud* CARVALHO FILHO, 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, 1978, p.124; FAGUNDES, 1979, p. 52; MUKAI,1999, p. 229, *apud* CARVALHO FILHO, 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 quem 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, porquanto 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.

Obtemperem-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, dada a 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 nº 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 a segurança da posse, bem como em melhorias na qualidade de vida da população beneficiária.

Diga-se, por oportuno, que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), em seu art. 2º, XIV, estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, entre outros, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda através do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Tais disposições visam promover e regulamentar o bom e sustentável desenvolvimento das cidades.

Dentro dessa sistemática, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) estabelece normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O art. 2º e incisos I, IV e XIV, da Lei nº 10.257, de 2001 estabelecem 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:

- I - a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- IV - o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

XIV - 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 através de legislação específica de cada Ente Federado sobre o tema, 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 o art. 31, VI, VII, VIII, XIII, c/c o art. 42, II, c/c o art. 57 da Lei nº 7.165, de 1996, previu expressamente a possibilidade de regularização fundiária, dispondo especificamente na Lei nº 7.166, de 1996, sobre as condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município. Por fim estabeleceu na Lei nº 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 nº 1.518, de 1997.

Cumpridas todas essas 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 nº 6.015, de 1973, estabelece que não são devidas custas 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 nº 7.347, de 1985, poderá o Ministério Público ou os demais legitimados ajuizarem ação civil pública visando compelir o Município a agir e a responsabilizar a autoridade omissa.

IV - Loteamentos irregulares

A constituição de loteamentos de forma irregular com a venda de lotes a diversas pessoas é outra situação que ocorre 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 nº 6.766, de 1979, dispõe sobre parcelamento do solo urbano, estabelecendo em seu art. 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. Nesse sentido, Rogério Gesta Leal (2003, 196) ensina que:

Por tais fatos, a atividade da Administração Pública não se resume à aprovação do projeto de loteamento ou de desmembramento, devendo, ainda, persistir durante todas as suas fases de instalação e efetiva confecção material, exercitando seu poder de polícia, para assegurar que tal parcelamento se enquadre e respeite as disposições legais consectárias.

Ressalte-se que somente com a aprovação do Município e com o registro em Cartório de Registro de Imóveis pode-se considerar como regular o parcelamento do solo.

O art. 52 da Lei nº 6.766, de 1973, proíbe o registro de loteamentos ou desmembramentos não aprovados pelos órgãos competentes. Já o art. 50 da referida lei considera crime contra a Administração Pública dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições da citada lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios. Por fim, 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 nº 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 nº 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 nº 6.766, de 1973), ainda que já tenham vendido todos os lotes (art. 45 da Lei nº 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 da 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 os arts. 1º e 3º da Carta Magna, ao disporem que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, tendo como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, revelam valores importantes a serem atingidos, procurando alcançar de forma completa a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Por isso, o Estado deve buscar reformas e ações concretas e efetivas no sentido do atingimento do bem-estar social e do completo desenvolvimento das cidades, não podendo se restringir a cobrar impostos e esperar que o loteador ou particular prejudicado regularize a questão imobiliária.

Novamente ensina Rogério Gesta Leal (2003, p.152):

Isto porque há uma idéia de democracia substantiva presente no texto constitucional, apresentada não como algo definitivamente realizado, mas como um princípio normativo que indica e impõe as metas a serem alcançadas. É assim que, enquanto instituição jurídica e política, o Estado passa a ser o principal responsável pela efetivação e proteção da função social dos direitos fundamentais, devendo abandonar, para tanto, sua neutralidade e apoliticidade, assumindo funções transformadoras das estruturas sociais e econômicas.

A Constituição passa a ser, assim, um estatuto de organização social, traçando, efetivamente, um plano de atuação concreta, e não uma simples utopia.

Isso significa 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, estabelecendo um Estado Democrático de Direito de forma efetiva e substancial. Deve, por isso, ter como objetivo o desenvolvimento e o bem-estar de todos, não apenas atendendo os serviços de saúde, saneamento e educação, mas utilizando-se de ações que tendam à promoção do incremento das cidades.

Falando especificamente sobre o tema, o citado autor (LEAL, 2003, p. 202-203) sustenta 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 o art. 4º, c/c o art. 5º, I, ambos da Lei nº 7.347, de 1985. Para tanto, pode celebrar termos de ajustamento de conduta e até mesmo propor ações civis públicas.

Entretanto, não basta ao Município proceder, a qualquer custo, a regularização do parcelamento. É preciso que o Poder Público efetue um planejamento adequado, demonstrando o que realmente gastará nesse mister, incluindo tais valores no orçamento anual, sob pena de flagrante ilegalidade.

Também não se pode esquecer de observar todos os demais requisitos previstos nos arts. 4º a 6º, da Lei nº 6.766, de 1979, tais como as áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como aos espaços livres de uso público.

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.

V - Matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior (em face do não cancelamento da matrícula originária e da abertura de novas matrículas)

Outro grande problema fundiário refere-se às frações ideais de imóveis dentro de um todo maior, ocasionando incerteza quanto à correta delimitação do terreno. Os proprietários dessas 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 do Código Civil brasileiro).

Ocorre que inúmeras dúvidas são suscitadas, acarretando, conseqüentemente, 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 conseqüente 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 através do georreferenciamento nos casos exigidos pelo art. 176, § 3º, da Lei nº 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, 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, visto 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 essas hipóteses, novamente se estaria esperando que o particular tomasse a iniciativa da regularização e no momento que bem lhe aprouvesse.

Anteriormente, as normas que regiam a matéria referente à propriedade e ao seu registro (Lei nº 6.015, de 1973) não previam a possibilidade de o Estado intervir na propriedade determinando a dissolução de condomínio.

No entanto, 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, nos arts. 22, I, e 24, I, que compete 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, 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, 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 (sem grifos no original).

Do mesmo modo, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 274) entende que as normas do plano diretor têm influência dentro do âmbito do próprio direito de propriedade, normalmente instituindo algumas limitações aos proprietários em favor do interesse da coletividade.

Em consonância com o art. 182 da Constituição da República, o Estatuto da Cidade (Lei nº 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.

Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade prevê a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização; o uso e a ocupação do solo e a edificação, considerando-se a situação socioeconômica da população; as normas ambientais, a simplificação da legislação de parcelamento, o uso e a ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

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 nº 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 ressaltado 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. Também não pode o Poder Judiciário determinar ao Município a inclusão de determinado terreno, uma vez que se trata de competência constitucional do Município.

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 através 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, visto 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 inúteis 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.

Segundo mencionado autor (SILVA, 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 à 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 ao interesse coletivo, propiciando áreas livres dentro dos lotes, destinados a assegurar a luz e a 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, uma vez 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, 164 e 172):

Todos os estudos realizados pela escola de Chicago foram centrados nessas áreas acima descritas. Segundo o pensamento daqueles autores, desde problemas sociais, psicológicos, de saúde pública até criminais estavam relacionados com a distribuição da população por aquelas áreas. 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.

[...]

Em alguns momentos recentes de nossa história tivemos uma grande discussão sobre uma política de vertente ecológica chamada 'tolerância zero'. Ela ressurgiu na cidade de Nova York (principalmente, mas não só) com algumas propostas urbanísticas e ecológicas associadas à repressão em larga escala de camadas de chamados indesejados. *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* (sem grifos no original).

Verifica-se, portanto, que o meio ambiente urbano afeta diretamente a prática de delitos. Políticas públicas que ajudem na redução da criminalidade, obviamente, são de interesse social. Nesse 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, através 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 nº 10.257, de 2001).

Caso tal medida não surta efeitos, e decorridos 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 nº 10.257, de 2001).

Frise-se que, nessa 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 nº 6.015, de 1973).

Em relação aos imóveis rurais, o Município não pode assim atuar, porquanto 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, § 1º, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), porque tais disposições estabelecem que a lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para a 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 valorização ambiental.

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

Nessas hipóteses, devem estar presentes todos os condôminos, bem como os 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, através 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 o art. 4º, c/c o art. 5º, I, ambos da Lei nº 7.347, de 1985).

VI - 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 relacionada 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 o Município assim não proceda, incide em evidente omissão, atraindo a aplicação de penalidades aos administradores públicos, dando ensejo ao manejo de ações individuais e coletivas.

VII - Referências bibliográficas

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

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

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

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

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

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

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Função social da empresa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 92, v. 810, abr. 2003.