

**MORE LEGAL 3: apontamentos sobre o Provimento n. 28/2004
da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul**

Luciano de Faria Brasil,
Promotor de Justiça/RS.

1. Introdução

Apesar de ter emergido como disciplina jurídica autônoma apenas em tempos relativamente recentes, o *direito urbanístico* adquiriu importância em face do incremento acentuado, nas últimas décadas, do fenômeno da urbanização. O crescimento populacional a partir da metade do século XX, combinado com a transformação do perfil econômico nacional de um pólo agrário para uma economia industrializada (ou seja, para uma economia em que a produção é gerada primordialmente em um *contexto urbano*), acarretou o deslocamento de grandes massas populacionais para as cidades¹. Assim, de um problema restrito ao estreito escopo das ciências sociais, a urbanização veio à tona como questão importantíssima, merecendo abordagem normativa inclusive no plano constitucional.

¹ Para se ter uma idéia concreta do que significa essa realidade urbana em transformação abrupta, é necessário recorrer aos dados do IBGE (www.ibge.gov.br). Em 1960, a população brasileira estimada era de 70.070.457 habitantes, sendo que a população urbana estava na casa de 31.303.034 pessoas. Já em 1996, apenas trinta e seis anos depois, a população brasileira era de 157.070.163 habitantes, sendo que a parcela urbana desse montante era de 123.076.831 pessoas. Apenas em números brutos, a urbanização maciça da sociedade brasileira está plenamente demonstrada: no espaço de apenas trinta e seis anos, pouco mais do que o espaço de uma geração, 91.773.797 pessoas agregaram-se ao espaço urbano. As cidades brasileiras receberam um acréscimo populacional de mais de 90 milhões de pessoas nesses mais de trinta anos, ou seja, receberam mais habitantes do que o total da população brasileira há 47 anos atrás.

Esse tratamento constitucional do tema começa com a definição do direito à moradia como direito social fundamental², passa pela delimitação da competência legislativa em matéria urbanística (art. 24, inciso I) e culmina com a introdução de um capítulo específico para Política Urbana (artigos 182 e 183). Desses comandos constitucionais, somados aos dispositivos legais de hierarquia normativa inferior, sejam aqueles recepcionados pela Carta (como a *lei de parcelamento do solo urbano* – Lei n. 6.766/79), sejam aqueles editados após 1988 (como a *lei federal de desenvolvimento urbano*, denominada “Estatuto da Cidade”), é que emana o *poder-dever do Estado de protagonizar a regularização fundiária* – vale dizer, de atuar para trazer a integralidade da população brasileira ao campo da legalidade urbanística *lato sensu*, garantindo o pleno exercício de seus direitos fundamentais e dos atributos da cidadania.

2. As razões norteadoras do projeto

A idéia do programa “More Legal”, que se materializou em sucessivos provimentos editados pela Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, decorreu inicialmente da própria dificuldade em aplicar o texto da Lei n.º 6.766/79, notadamente quanto às camadas mais desfavorecidas da população. Os dispositivos originais da legislação de parcelamento do solo urbano constituíam um verdadeiro ‘convite’ à irregularidade, estabelecendo um percentual de *área pública* não inferior a 35% da gleba parcelada. A redução das áreas urbanas passíveis de edificação acarretou necessariamente a escassez do solo urbano disponível ao particular e, conseqüentemente, o aumento do seu valor econômico no mercado imobiliário. Essa lógica implacável teve por efeito perverso o afastamento dos setores populacionais de baixa renda em relação ao mercado *formal* de imóveis urbanos.

Sucessivas reformas legais (como, v.g., a Lei n.º 9.785/99), introduziram uma

² O direito à moradia foi incluído entre os direitos sociais previstos no artigo 6º, “caput”, da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional n. 26/2000. Registre-se que a incorporação do direito à moradia no catálogo de direitos fundamentais da Constituição da República recupera a omissão do texto original de 1988, já que a principal inspiração daquele rol foi a *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*, que contempla em seu texto o direito à habitação, nos termos do art. XXV (1).

flexibilização nos rígidos padrões originais da legislação. Isso, contudo, não foi suficiente para ‘romper’ com as práticas arraigadas de irregularidade que permeavam a produção de boa parte do espaço habitacional urbano. Necessitava-se *algo mais* para impor uma solução simplificada e não-convencional ao problema da regularização registral dos lotes urbanos. A idéia de uma regulamentação administrativa que superasse as lacunas da legislação veio preencher esse vazio conceitual. Surgia o “More Legal”.

3. Os antecedentes do “More Legal 3”

O projeto iniciou-se em 1995, recebendo atualizações em 1999 e 2004. Para narrar essa trajetória, transcreve-se a exposição feita por um dos idealizadores da derradeira revisão, em 2004, de que resultou o “More Legal 3”, *verbis*³:

No ano de 1995, o então Corregedor-Geral da Justiça Desembargador Décio Antonio Erpen, idealizou o Projeto More Legal, que teve como finalidade permitir e facilitar a regularização de loteamentos, desmembramentos e fracionamento de imóveis urbanos para fins populares, em situações consolidadas, assim entendidas aquelas 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, indicassem a irreversibilidade da posse titulada que induz ao domínio.

Dessa idéia resultou o Provimento nº 39/95/CGJ, diploma efetivamente avançado para o seu tempo e que chegou a sofrer ação direta de inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos, promovida pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG). Tal ação, no entanto, foi refutada pelo egrégio STF, por unanimidade, em 14/mar/1996.

Posteriormente, em outubro de 1999, no decorrer da primeira gestão do Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto na Corregedoria-Geral da Justiça, o Projeto foi revisado e atualizado, especialmente em face do advento da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou as Leis das Desapropriações, Parcelamento do Solo Urbano e dos Registros Públicos.

³ Excerto do parecer exarado pelo Juiz-Corregedor José Luiz Reis de Azambuja nos autos do Expediente nº 23115-0300/04-5

Veio a lume, então, o Provimento nº 17/99/CGJ, denominado More Legal 2.

Com o advento das Leis Federais nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) e nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, que alterou substancialmente o procedimento de retificação no Registro Imobiliário, a possibilidade de regularização de loteamentos, efetivação de desmembramentos, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados para fins populares resultou sensivelmente simplificada.

Em seu artigo 2º, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) consagra, entre as diretrizes gerais determinantes da política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, o direito à terra urbana e à moradia, para as presentes e futuras gerações.

Paralelamente, os incisos XIV e XV do mesmo artigo 2º, enumeram, também como diretrizes gerais, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, além da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com a finalidade de permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Restou consagrada na Carta Política Brasileira, em seu artigo 182, a definição da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenação das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Dentro desse espírito – que já movia o mentor original do projeto – desenvolveu-se o trabalho de atualização da segunda edição do More Legal.

É interessante notar que, conforme a narrativa, a primeira edição do “More Legal” encontrou resistência na própria Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, que ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI-MC 1383/RS) contra o Provimento n. 39/95 e outros atos administrativos da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. A ação não foi conhecida por razões formais e não há notícia de irresignação semelhante em relação às edições posteriores do

programa “More Legal”, indicando uma *pacificação de ânimos* quanto ao projeto⁴.

4. O “More Legal 3”

O projeto “More Legal 3” foi proposto com o escopo de, atendendo às diretrizes básicas da política urbana estabelecidas na legislação superveniente – vale dizer, no Estatuto da Cidade –, promover, como seus antecedentes, a imediata regularização dos parcelamentos irregulares, ao considerar que os parcelamentos do solo, quando não planejados ou autorizados, geram, na maioria dos casos, situações fáticas irreversíveis. Ao invés de uma análise exaustiva do texto, serão realizadas anotações pontuais quanto aos tópicos do Provimento n. 28/04 que sejam de maior relevância conceitual ou prática.

4.1. Alcance do projeto “More Legal 3”

Diz o art. 1º do ato que instituiu o “More Legal 3”:

Art. 1º - A regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste Provimento.

§ 1º - Ficam excluídas as áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei.

§ 2º - As áreas de risco ficam condicionadas à satisfação das exigências previstas no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.766/79.

Antes de qualquer outra referência, importa destacar que a interpretação dos

⁴ Segue a ementa da decisão: Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos dos Provimentos nºs. 08/95-CGJ, 34/95-CGJ e 39/95-CGJ da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. - Esta Corte já firmou o entendimento de que só é cabível ação direta de inconstitucionalidade para verificar-se se há ofensa ao princípio constitucional da reserva legal ou de invasão de competência legislativa de um dos membros da Federação, quando o ato normativo impugnado é autônomo, ou seja, ato normativo que não vise a regulamentar lei ou que não se baseie nela, pois, caso contrário, a questão se situa primariamente no âmbito legal, não dando ensejo ao conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Ação de que não se conhece, ficando prejudicado o pedido de liminar (Relator Ministro Moreira Alves, julgamento em 14 de março de 1996, Tribunal Pleno).

dispositivos do “More Legal 3” deve atentar no alcance *finalístico* das regras, que é o de facilitar o registro dos lotes urbanos alheios à regularidade do Álbum Imobiliário. A esse respeito, cumpre referir trecho de voto da Des. Elaine Harzheim Macedo⁵:

Desarmem-se os homens, porque um novo mundo está por vir, talvez seja este o espírito maior que deva nortear o operador do Direito ao enfrentar e decidir questões que dizem com o parcelamento do solo urbano, à luz do Provimento n. 17/99-CGJ, de 22.11.99, e que se seguiu, historicamente, ao Provimento n.º 39/95-CGJ.

Por certo que as providências e procedimentos previstos nos preditos regulamentos não têm e nem tiveram o escopo de beneficiar ou tutelar o loteador inescrupuloso ou descumpridor das regras legais. Visam, isso sim, tutelar o cidadão, vítima maior dos parcelamentos irregulares (...).

Nesta óptica, descabem exigências documentais ou probatórias que excedam a cautela razoável. O projeto, outrossim, aplica-se a todas as formas de parcelamento do solo urbano: loteamento, desmembramento, fracionamento e desdobro. O loteamento e o desmembramento possuem conceitos legais, previstos no art. 2º da Lei n. 6.766/79:

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Já o desdobro (que parte da doutrina chama de *desdobre*⁶) consiste na mera “repartição de lote existente, sem preocupações de urbanização ou de venda por oferta pública. Resumindo: o desmembramento resulta da subdivisão da gleba; o desdobro, do

⁵ Correição Parcial n. 70001369230

⁶ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Lei n. 6.766/79*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 63-66.

lote”⁷. Embora o instituto não esteja previsto na legislação federal, pode ser disciplinado na legislação municipal de parcelamento do solo urbano.

O projeto “More Legal 3” não se aplica, de forma expressa, às áreas de preservação permanente e legal, às unidades de conservação de proteção integral, e às terras indígenas. Nesse sentido, cumpre referir a existência de julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que salienta a impossibilidade de regularização, via aplicação do “More Legal”, de ocupação consolidada em área de preservação ambiental, mesmo que existam propostas de medidas compensatórias⁸.

Da mesma forma, as áreas de risco ficam condicionadas à satisfação das exigências previstas no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.766/79:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Assim, o “More Legal 3” poderá ser aplicado às ocupações em áreas de risco, desde que satisfeitos os condicionantes técnicos previstos no art. 2º da Lei n. 6.766/79. A aplicação dependerá basicamente da correção física do lote, quando possível.

⁷ LOTTI, Armando Antônio. *More Legal 3: Anotações ao Provimento n.º 28/04 – CGJ*. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística (Ministério Público do Rio Grande do Sul), 2005.

⁸ Apelação Cível n. 70010181063 – Relator Des. Carlos Rafael dos Santos Junior.

4.2. O problema da locução “situação consolidada”

O verdadeiro cerne do “More Legal 3” está no conceito de *situação consolidada*, indispensável para que a autoridade judiciária possa determinar o registro, após exame da documentação apresentada. Com efeito, diz o art. 2º do Provimento n.º 28/04:

Art. 2º - Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a Autoridade Judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

(...)

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

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

(...).

Percebe-se, então, que o Provimento n. 28/04 enumera como aptos a indicar ou sugerir a existência de situação consolidada os seguintes tópicos: a) prazo de ocupação; b) natureza das edificações; c) existência e localização das vias de circulação (ruas, avenidas, etc.); d) existência de equipamentos públicos urbanos ou comunitários (rede de água, luz, telefone, esgoto, equipamentos culturais e de lazer, observando-se que o Provimento não estabelece um número mínimo de equipamentos). Destaca-se que o rol não é taxativo, pois poderão ser consideradas “outras situações peculiares”.

4.2.1. Redução da indeterminação conceitual

Como salientado em tópico anterior, a tarefa que compete ao intérprete é a de otimizar a aplicação das normas contidas no “More Legal 3”, proporcionando ferramentas ao julgador, com a finalidade de possibilitar o ingresso na *legalidade*

regstral a um largo segmento da população brasileira. Essa otimização das normas, com vista à obtenção da máxima eficácia possível, passa pela redução da indeterminação conceitual contida em alguns trechos do Provimento n.º 28/2004.

Trata-se aqui do fenômeno dos chamados “conceitos jurídicos indeterminados”. Na verdade, como salienta a doutrina, a indeterminação não é dos conceitos em si, mas de suas expressões ou termos⁹. Melhor seria, pois, falar-se de *indeterminação semântica dos conceitos*. No bojo do Provimento n.º 28/2004, essa indeterminação atinge dois conceitos que têm um papel-chave na aplicação concreta do regramento: o conceito de *situação consolidada* e o seu corolário lógico-jurídico, o conceito de *irreversibilidade*. Cumpre bem *esclarecê-los* para corretamente *utilizá-los*.

4.2.2. Elementos do conceito de situação consolidada

O que é uma *situação consolidada* para os fins do Provimento n.º 28/2004? Do que foi exposto até o momento, chega-se à fácil conclusão de que, para que se possa aferir se uma situação de fato é ou não “consolidada”, faz-se necessária uma análise específica do caso concreto, dada a indeterminação semântica e a impossibilidade de, pela via da hermenêutica, estabelecer-se um conceito estanque e taxativo. É necessário, pois, buscar na prática quotidiana dos operadores jurídicos os elementos que permitam identificar minimamente os limites do conceito.

Na prática, observando-se a experiência de atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul na análise dos casos concretos¹⁰, verifica-se que é priorizado o exame da existência de infra-estrutura, ainda que parcial, o número de construções existentes, bem como o lapso temporal, critérios estes aptos a indicar o caráter de indiscutível irreversibilidade da situação. Assim, além da constatação do tempo transcorrido (análise calcada unicamente no bom-senso e em uma lógica de razoabilidade), o exame da

⁹ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 147-151.

¹⁰A relação dos casos práticos encontrados encontra-se em artigo da lavra do autor do presente texto, intitulado *Acerca do conceito de “Situação Consolidada” (Provimento n.º 28/2004 – CGJ – More Legal III)*: http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/dout_02.pdf, acesso em 28 de outubro de 2007.

existência da *situação consolidada* acaba remetendo inexoravelmente ao conceito de irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

4.2.3. Irreversibilidade da situação

Em que consiste, afinal, a *irreversibilidade* da posse titulada que induza ao domínio, conforme indicada no art. 2º, § 1º, do Provimento n.º 28/2004? A partir da análise do próprio conteúdo da locução, algumas diretrizes de interpretação podem ser rapidamente enunciadas, apresentando-se um breve apanhado dos tópicos pertinentes:

- a. Para que a situação possa ser considerada irreversível, é necessário que não exista disputa judicial sobre a posse da área (lote), sob pena de descaracterização da situação de tranqüilidade da posse imaginada para o destinatário da norma.
- b. Por conseguinte, tratando-se de ferramenta imaginada para a tutela de posse pacífica e incontroversa, com tratamento individualizado das unidades desmembradas, o Provimento n.º 28/2004 não se aplica a situações derivadas de ato coletivo, como invasões ou ocupações forçadas.
- c. A boa fé dos adquirentes dos lotes é indicativo seguro da irreversibilidade da situação, uma vez que, em face da lei civil (ver art. 1.255, parágrafo único, do Código Civil)¹¹, há potencialidade de aquisição da área.
- d. A implantação de equipamentos urbanos pelo Poder Público sugere também a irreversibilidade da situação, especialmente daqueles equipamentos que caracterizam perenidade (o arruamento, v.g., acarreta a necessária afetação do

¹¹ Preceitua a Lei n.º 10.406/2002 (Novo Código Civil): “Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização. Parágrafo único. Se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização fixada judicialmente, se não houver acordo”.

traçado viário, de forma definitiva).

e. Por fim, o reconhecimento pelo Poder Público da situação de posse consolidada para fins fiscais, originando tributação, constitui nota indeclinável de irreversibilidade¹².

A partir de tais diretrizes de interpretação, consideradas cumulativamente, é possível delimitar de forma segura, no caso concreto, a noção de irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio, vale dizer, da irreversibilidade da situação.

4.2.4. Conteúdo estimado do conceito de situação consolidada

Pelo exposto, conclui-se ser possível alcançar uma maior eficácia e funcionalidade do conceito de *situação consolidada*. Produzindo-se o conceito pela via da interpretação, delimitou-se o seu conteúdo semântico, expresso na soma do **tempo** (prazo de ocupação, analisado no caso concreto segundo um critério de razoabilidade) com a condição de **irreversibilidade** (expressa nas diretrizes de identificação antes mencionadas). De qualquer forma, a amplitude de interpretação de que dispõe o julgador, em face do elevado *teor social* do regramento em questão, autoriza uma compreensão bastante lata e flexível acerca do conteúdo do conceito¹³.

¹² Segue a ementa do julgamento da Apelação Cível n. 70003865086, Relator Dr. José Conrado de Souza Júnior (grifou-se): 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 n.º 17/99 – 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.

¹³ O próprio art. 5º do “More Legal 3” permite à autoridade judiciária autorizar o registro **mesmo que não atendidos os requisitos urbanísticos inscritos na Lei n. 6.766/79 ou em outros diplomas legais.**

4.3. Exigência de titulação

Para a aplicação do “More Legal” é indispensável a exibição da titulação da área, ou, em casos excepcionais, documento análogo, como a certidão da matrícula. Recapitule-se a dicção do art. 2º do Provimento n. 28/04, no que é pertinente:

Art. 2º - Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a Autoridade Judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

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

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

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

(...)

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

§ 4º - No caso de que trata o § 3º, supra, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no artigo 18, inciso V, da Lei nº 6.766/79, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidade delegada, da lei de criação e de seu ato constitutivo.

A jurisprudência tem sido rigorosa em relação a esse requisito, entendendo que sem o título de propriedade do imóvel, não há como fazer uso do “More Legal”¹⁴. Da mesma forma, já se afirmou que sem o título, o “More Legal” seria inaplicável, pois configuraria *declaração originária de domínio*, inadmissível em sede de jurisdição voluntária¹⁵. Para casos tais, a sugestão é de que sejam buscadas as vias ordinárias.

¹⁴ Apelação Cível n. 70016998163, Relator Des. Glênio José Wasserstein Hekman.

¹⁵ Apelação Cível n. 70004772372, Relator Des. André Luiz Planella Villarinho.

4.4. Procedimento

O procedimento de efetivação das medidas previstas no “More Legal 3”, embora manejado junto ao Poder Judiciário, tem caráter predominantemente administrativo¹⁶, o que leva a uma aproximação natural com os procedimentos de *jurisdição voluntária*. Veja-se o que dispõe o Provimento n. 28/04:

Art. 9º - O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área, será apresentado perante o Ofício do Registro Imobiliário da situação do imóvel, onde será protocolado e autuado, verificada sua regularidade em atenção aos princípios registrais.

§ 1º - Estando em ordem, o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro, no interior do Estado, e à Vara dos Registros Públicos, na Comarca da Capital, para decisão, que somente será prolatada após manifestação do Órgão do Ministério Público.

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

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

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

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

Art. 10 – No caso de a área parcelada não coincidir com a descrição constante no registro imobiliário, o Juiz determinará a retificação da descrição do imóvel com base na respectiva planta e no memorial descritivo.

Art. 11 – Os lindeiros que não tenham anuído serão cientificados na forma do artigo 213, inciso II, §§ 2º e 3º, com a cominação do § 4º, da Lei 6.015/73.

Art. 12 – O registro e a respectiva matrícula poderão ser cancelados em processo contencioso, por iniciativa de terceiro prejudicado ou do Ministério Público, nos casos previstos em lei, em

¹⁶ Conforme o julgado proferido na Apelação Cível n. 70003865086, Relator Dr. José Conrado de Souza Júnior, trata-se de 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.

especial nas hipóteses do artigo 216 da Lei nº 6.015/73.

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

Poder-se-ia discutir a natureza do procedimento: se autêntico processo judicial ou se mero procedimento administrativo travado no âmbito do Poder Judiciário (à semelhança do que ocorre com o procedimento do precatório¹⁷). No entanto, o debate perde relevância na medida em que se reconheça, no plano conceitual, a existência de uma *processualidade administrativa*¹⁸, noção necessariamente vinculada aos princípios estabelecidos na Constituição Federal¹⁹.

O contorno exato do procedimento do “More Legal” e seus limites têm sido delineados no âmbito da jurisprudência. Já se decidiu, por exemplo, que o procedimento do “More Legal” não se presta à correção de matrículas de imóveis já titulados e que contem com distorções nas suas metragens²⁰. Também já se decidiu, em caso concreto, que a Municipalidade, que instituiu loteamento residencial, mas não efetuou a transferência registral, *não necessita* atender a determinação de citar todos os confrontantes, consoante prevê o art. 11, tendo em vista que os próprios possuidores dos imóveis, sobre os quais estava sendo requisitado o registro, juntaram declarações dos confrontantes, demonstrando a anuência com a regularização dos imóveis²¹. Existem também arestos que, no sentir do autor do presente texto, se afastam da cautela razoável

¹⁷ Utiliza-se esse exemplo porque o precatório-requisitório não constitui processo judicial, mas *procedimento administrativo*, conforme reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (Pleno, AGRRE 213.696, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU 6.2.98; ADin 1.098, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 25.10.96). Seu processamento não configura proceder de natureza jurisdicional, mas mera atividade de cunho administrativo.

¹⁸ Sobre a noção de “processualidade administrativa”, com vista a uma teorização geral do fenômeno, veja-se MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 23-28.

¹⁹ Sobre o tema, embora mais focado no processo administrativo *stricto sensu*, consultar FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo e Constituição de 1988*. Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993. São Paulo: Malheiros, p. 85.

²⁰ Apelação Cível n. 70016809378, Relator Des. Guinther Spode.

²¹ Agravo de Instrumento n. 70019445196, Relator Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha.

à espécie, como, por exemplo, aquele julgado que afirma que, frente ao caráter não-contencioso do procedimento, seria desnecessária a intimação de eventual confrontante que discorda do procedimento²².

4.5. Usucapião

Outro tema de relevância prática é o que diz com a aplicação do art. 13 do Provimento n. 28/2004, que dispõe sobre o instituto da usucapião no contexto da regulação fundiária. Preceitua o dispositivo em questão:

Art. 13 – Na eventual impossibilidade de regularização e registro de loteamento, desmembramento ou desdobro de imóvel urbanizado, localizado na zona urbana ou rural, com fundamento no presente Provimento, recomenda-se o ajuizamento de ação de usucapião.

O autor deste texto, em sua atuação à testa da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre, tem tomado conhecimento, infelizmente, de que muitos são os casos em que a aplicação do “More Legal” resta obstaculizada, mormente pela falta de titulação ou pela impossibilidade de reconstituição da cadeia dominial e registral. Em tais casos, o ajuizamento de ação de usucapião é necessário para a regularização da situação de fato. O que não parece justo, todavia, é que os adquirentes de lotes devam arcar integralmente com o ônus de tal propositura, ficando desobrigado de tal atividade o loteador que agiu ilicitamente ao vender os lotes. Para contornar esse problema, seria possível firmar termo de ajustamento de conduta que contemplasse os seguintes tópicos:

a) Obrigação de não-fazer consistente na abstenção de venda de novos lotes, até a completa regularização do loteamento.

b) Obrigação de fazer consistente na promoção da regularização fundiária do

²² Apelação Cível n. 70006390322, Relator Des. Rubem Duarte.

loteamento, a fim de adequá-lo às exigências normativas adequadas à espécie.

c) Obrigação de fazer consistente em orientar, por escrito, os adquirentes dos lotes para que ingressem com ações de usucapião, devendo o loteador juntar aos autos do inquérito civil, em prazo determinado, a contar da assinatura do instrumento, os comprovantes da orientação efetivamente prestada aos adquirentes dos lotes, com prova do recebimento do documento por cada um dos interessados.

d) Obrigação de fazer consistente em arcar com as despesas de custas e honorários de advogado nas ações de usucapião a serem ajuizadas pelos adquirentes dos lotes, devendo o loteador juntar aos autos do inquérito civil, em prazo determinado, a contar da assinatura do instrumento, as cópias das petições iniciais das ações de usucapião ajuizadas pelos adquirentes dos lotes, acompanhadas do comprovante de protocolo junto ao Foro.

e) Obrigação de fazer consistente em concluir as obras de infra-estrutura faltantes, em prazo determinado, a partir da obtenção das necessárias licenças dos órgãos competentes.

Com essas providências, a sanção do problema fundiário ocorreria pela *declaração originária do domínio*, ficando as despesas decorrentes dos procedimentos judiciais respectivos a cargo do loteador faltoso, bem como a obrigação de completar a infra-estrutura ainda não implementada, mas cogente em razão da Lei n. 6.766/79.

4.6. Vias ordinárias

Dispõe o art. 14, *caput*, do Provimento n. 28/04 que havendo impugnação ao pedido de regularização e registro em qualquer fase do procedimento, a autoridade judiciária deverá remeter os interessados às vias ordinárias – salvo quando o magistrado

entender que a impugnação é manifestamente inadmissível ou improcedente, hipótese em que poderá rejeitá-la de plano, julgando de imediato o pedido (parágrafo único).

Quanto a este ponto, anota-se apenas que a jurisprudência tem alargado os casos de remessa às vias ordinárias, entendendo que tal providência deva ocorrer quando houver necessidade de *dilação probatória*²³. De resto, salienta-se que a locução *vias ordinárias* não se confunde com *procedimento ordinário*. As *vias ordinárias* são aquelas que gerem prestação jurisdicional distinta daquela que o procedimento específico seja capaz de produzir. As *vias ordinárias* podem, pois, ter caráter cognitivo, cautelar, etc., sem compromisso com o procedimento ordinário²⁴.

4.7. “More Legal”, inquérito civil e ação civil pública

Tormentoso é o tema da relação entre o “More Legal” e os modos de atuação coletiva e difusa de que dispõe o Ministério Público, vale dizer, o inquérito civil e a ação civil pública. Embora tendo estrutura e finalidade completamente distintas, é interessante anotar como tais instrumentos de atuação do Ministério Público interagem com a processualidade administrativa instituída no “More Legal”. A temática guarda relação com o tópico das *vias ordinárias*, na medida em que o tratamento da regularização fundiária em campo alheio ao procedimento previsto no Provimento n. 28/04 implica necessariamente, caso ocorra a judicialização da questão, na eleição de *vias processuais* que escapam aos estreitos limites da jurisdição voluntária.

A maneira habitual com que o Ministério Público maneja a sistemática do “More Legal” é mediante compromisso de ajustamento de conduta com a respectiva municipalidade para que promova a regularização nos moldes do Provimento n. 28/04. Frustrada a possibilidade de ajustamento de conduta, resta a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de obter um comando judicial de regularização, podendo o “More Legal” integrar a *causa petendi* na qualidade de fonte dos pedidos ou mesmo de mero reforço na argumentação.

²³ Apelação Cível n. 70004440376, Relator Des. Carlos Rafael dos Santos Junior.

²⁴ Apelação Cível n. 70002847259, Relatora Des. Elaine Harzheim Macedo.

Havendo notícia de instauração de inquérito civil para apurar irregularidade urbanística e, *ultima ratio*, colher provas com o propósito de promover a regularização pela via judicial, por meio da ação civil pública, ocorrem algumas leituras interessantes da situação no âmbito do Poder Judiciário. Veja-se, por exemplo, aresto em que, a par da falta de requisitos para aplicação do “More Legal” (no caso, incompatibilidade entre o mapa descritivo/contrato e a área ocupada), há a recomendação de *aguardar-se a solução do inquérito civil promovido pelo Ministério Público com o propósito de regularizar o loteamento como um todo*, salientando-se que se a parte autora não quiser esperar, deve recorrer às vias ordinárias²⁵. Da mesma forma, em caso em que o indeferimento do pleito está ligado à não-aprovação da planta pelo Município e ao parecer desfavorável do Registro Imobiliário, também é utilizado, para reforçar o indeferimento, argumento no sentido de que há notícia nos autos de instauração de inquérito civil pelo Ministério Público para buscar a regularização coletiva²⁶.

Em relação à ação civil pública, o tema gera ainda mais perplexidades. Cita-se, à guisa de exemplo, o acórdão em que uma ação civil pública foi julgada improcedente, sob o argumento de que os lotes são irregulares e que o Município não deve ser penalizado, pois não deu causa ao problema e sequer sabia das vendas realizadas (em completo desatendimento à prescrição do art. 40 da Lei n. 6.766/79)²⁷. Finalizando o aresto, afirmou-se que a questão deveria ser resolvida por meio do “More Legal”²⁸ – conclusão completamente equivocada, na percepção do autor do presente texto.

Felizmente, outros julgados do mesmo Tribunal afirmaram uma compreensão

²⁵ Apelação Cível n. 70014199715, Relator Des. Pedro Celso Dal Prá.

²⁶ Apelação Cível n. 70014178313, Relator Des. Carlos Rafael dos Santos Junior.

²⁷ Sobre o tema, por oportuno, destaca-se aresto do Superior Tribunal de Justiça: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PARCELAMENTO DE SOLO. MUNICÍPIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. O Município, em se tratando de ação civil pública para obrigar o proprietário de imóvel a regularizar parcelamento do solo, em face do modo clandestino como o mesmo ocorreu, sem ter sido repellido pela fiscalização municipal, é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda. 2. O Município tem o poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 3. O exercício dessa atividade é vinculada. 4. Recurso provido para que o Município, conforme chamamento feito na inicial pelo Ministério Público, autor da ação, figure no pólo passivo da demanda.” (STJ, 1ª Turma, Recurso Especial n.º 194.732/SP, relator Ministro José Delgado, DJ 21/06/99, p. 83).

²⁸ Apelação Cível n. 70013235411, Relator Des. Rubem Duarte.

mais sofisticada acerca do “More Legal” e de sua relação com aqueles institutos de tutela processual coletiva e difusa manejados pelo Ministério Público. Pode-se destacar, v.g., o acórdão que grifou a impossibilidade de propor-se reconvenção em ação civil pública, argüindo o reconvinte a aplicação do “More Legal 3”, por absoluta incompatibilidade entre os ritos processuais²⁹.

5. Considerações finais

Estas anotações pontuais têm por finalidade tanto difundir o conhecimento da jurisprudência acerca do “More Legal” quanto incentivar uma determinada compreensão do texto do Provimento n. 28/04. A tarefa da regularização fundiária é *imensa* em um país com graves desigualdades sociais, e sua consecução necessita espíritos francos e desarmados, especialmente no que toca à interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. Espera-se, assim, que o presente texto possa servir à causa da regularização fundiária urbana, contribuindo para a *construção da cidadania*.

²⁹ Agravo de Instrumento n. 70012127049, Relator Des. José Aquino Flôres de Camargo.