

Parcelamentos ilegais do solo: aspectos urbanísticos e regularização

Autores

Sabrina Mac Fadden

1. Introdução

As mudanças nos modos de produção sofridas em decorrência da Revolução Industrial e nos valores sociais, trazidas pelo ideário da Revolução Francesa, impulsionaram o crescimento e expansão das cidades.

Com a formação dos grandes centros urbanos, os processos de urbanização passaram a se constituir um importante objeto de estudo para a administração pública, as ciências jurídicas e para outras ciências correlacionadas, tais como a engenharia civil, a arquitetura, as ciências ambientais e as ciências sociais.

Com a constante expansão e desenvolvimento urbano, a demanda de prestação de serviços públicos, infra-estrutura básica e unidades habitacionais, aumentaram proporcionalmente. Diante disto, cresceram os parcelamentos de solo realizados pela iniciativa privada e pelo poder público.

A implantação regular de empreendimentos destinados aos parcelamentos do solo de grandes propriedades implica em um investimento bastante alto e num processo burocrático complexo e demasiadamente moroso. Esses fatores condicionam o preço da mercadoria, tornando o acesso à propriedade distante das famílias de baixa renda. Para minimizar esse problema, o poder público tem interferido e implantando os chamados “loteamentos populares” e “loteamentos de interesse social”. Mesmo assim, a oferta alcançada encontra-se distante da demanda necessária e, muitas vezes, nem mesmo os empreendimentos públicos são revestidos de plena legalidade.

Esse déficit de habitação regular reflete na ocorrência e agravamento dos loteamentos clandestinos e irregulares e suas conseqüências atingem o sistema viário, o sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto, o sistema de escoamento das águas pluviais, o meio ambiente e os direitos civis dos adquirentes, além de sobrecarregar a administração pública municipal.

2. Objetivos

O objetivo desse estudo é tratar os aspectos jurídicos e urbanísticos da regularização judicial e administrativa, dos parcelamentos ilegais solo.

3. Desenvolvimento

O parcelamento do solo é "a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente idênticas".[\[1\]](#)

Juridicamente, o parcelamento do solo pode ocorrer através do loteamento e do desmembramento urbanos, disciplinados pela Lei 6.766/79, com as alterações trazidas pela Lei 9.785/99, e do

loteamento rural, disciplinado pelo Decreto-lei federal nº 58/37, pela Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra; pela Lei nº 5.868/72; e pelas Instruções Normativas do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Outras formas simplificadas de parcelamento não se encontram disciplinadas pela Lei 6.766/79 e possuem disposições específicas, adequadas à sua natureza, como o desdobro (divisão em 02 lotes) e o fracionamento (divisão do terreno de 02 a 06 lotes).

Outras formas de parcelamento do solo surgiram a partir de inovações criadas com base em legislações diversas, a exemplo do “condomínio deitado” ou “loteamento fechado”; e o “condomínio de lotes”, que buscam na articulação de mais de uma lei ou instituto jurídico o respaldo para sua legitimidade.

Há, ainda, os parcelamentos de solo realizados através de expedientes fraudulentos, ou sem que sejam concluídos os procedimentos iniciados para sua implantação, que terminam por refletir no tema desse trabalho, os parcelamentos ilegais do solo.

A Lei 6.766/79 dispõe, em seu artigo 4º, que os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

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

II – os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

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

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

§ 2º. Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.
[\[2\]](#)

A reserva de áreas públicas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como as correspondentes aos espaços livres de uso público, é imposta ao loteador pelo inciso I, artigo 4º, enquanto o percentual mínimo, a partir das alterações introduzidas pela Lei nº 9.785/99, deve ser fixado por legislação municipal.

Para efeito de entendimento do inciso I, desse artigo, o parágrafo 2º estabelece que são considerados equipamentos comunitários ou públicos os que são destinados à educação, à cultura, à saúde, ao lazer e similares. Pela parte final do dispositivo tem-se que a lista apresentada não possui caráter taxativo, ou seja, outras atividades exercidas pelo Poder Público ou por particulares podem ser consideradas comunitárias.
[\[3\]](#)

O dispositivo estabelece que cabe ao Município, ao fixar as diretrizes, indicar os equipamentos urbanos e comunitários adequados a cada parcelamento, conforme o planejamento urbano municipal.

As vias de circulação do parcelamento devem integrar o sistema viário oficial existente e o projetado.

As áreas públicas e os equipamentos urbanos e comunitários implantados passam para o domínio municipal, ficando sob a responsabilidade do Município ou de seus concessionários e permissionários. A transferência do domínio ocorre com o recebimento do parcelamento pelo Município, a partir da expedição do Termo de Verificação das obras, constatando que o projeto foi executado conforme o ato de aprovação.

São considerados parcelamentos legais, portanto, os que atendem às legislações municipal, estadual e federal, referentes à aprovação, à execução e ao registro do projeto.

Assim, só podem ser chamados legais, os parcelamentos do solo urbano ou para fins urbanos aprovados pelo Poder Público competente (Município ou Distrito Federal, quando for o caso), que foram executados conforme o ato de aprovação e registrados, dentro do prazo fixado em lei, no Cartório de Registro de Imóveis da situação do empreendimento, nos termos das normas jurídicas vigentes ao tempo do ato de aprovação, da execução e do registro do empreendimento.^[4]

^[1] ATHAYDES, Olmiro Gayer, ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer. **Teoria e Prática do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Saraiva, 1984. Apud LEAL, Rogério Gesta. **O parcelamento clandestino do solo e a responsabilidade municipal no Brasil**: estudo de um modelo. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 07 fev. 2.005.

^[2] BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 483-484.

^[3] Ibid. p. 484.

^[4] GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1.988. p. 128.

4. Resultados

Os parcelamentos ilegais do solo são considerados um dos problemas mais graves estudados, hoje, no direito urbanístico e no direito municipal, com reflexos no direito ambiental, no direito econômico e no direito penal. Esses parcelamentos proliferam-se nas periferias urbanas e nas zonas rurais, como resultado da carência de oferta imobiliária de baixo custo, da especulação e, ainda, como resultado da ocupação de terras públicas.

Diversos argumentos são apresentados para a não observância da lei, como os custos elevados de implantação e a acentuada burocracia para a aprovação.

A implantação de um loteamento, por exemplo, demanda a obtenção de diretrizes urbanísticas junto ao município; elaboração de planta, memorial descritivo e projeto; contratação de técnicos,

dentre engenheiros, arquitetos, geólogos e topógrafos; execução de obras conforme padrões técnicos, incluindo demarcação dos lotes e áreas, abertura de ruas, implantação de rede de distribuição de água, de energia elétrica e de coleta e disposição de esgoto, pavimentação, implantação das galerias de escoamento de águas pluviais, guias e sarjetas; comercialização dos lotes considerando profissionais, marketing e propaganda; recolhimento de impostos; manutenção de elemento de empresa e conseqüentemente encargos correspondentes, e assim por diante. [1]

Além disso, transferem-se, em regra, 35% (trinta e cinco por cento) da gleba ao patrimônio do município, gratuitamente, para a formação das vias de circulação, espaços livres, áreas verdes e de lazer, praças e prédios públicos, e assim por diante.

Todo esse quadro eleva sobremaneira os custos do empreendimento, o que, obviamente, é repassado ao adquirente, inviabilizando, portanto, a flexibilização econômica desse mercado. Quem possui o devido poder aquisitivo, tem a possibilidade de adquirir sua propriedade regular; quem não o possui, passa a compor a demanda dos parcelamentos realizados à margem da lei.[2]

Unidos ao fator econômico que reproduz o interesse dos compradores e compõe a demanda, aparecem outros fatores, não menos importantes, a exemplo da negligência fiscalizatória da Administração Pública, que pouco fazem avante o gabinete, da demora característica dos procedimentos burocráticos, da irresponsabilidade dos interessados – parceladores e da impunidade dos infratores.

O artigo 40, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, faculta a regularização dos loteamentos e desmembramentos não-autorizados ou executados sem a observância do ato de aprovação. Esse dispositivo não só estabelece as diferenças entre parcelamento irregular (aprovado, mas executado em desacordo com a legislação ou não registrado) e clandestino (sem aprovação), como os abriga na legislação.[3]

Frise-se que embora se distingam, para efeito de regularização, tanto a clandestinidade como a irregularidade do loteamento recebe da lei o mesmo tratamento.

O parcelamento é clandestino, “na medida em que o Poder público competente para examinar e, se for o caso, aprovar o plano, dele não tem, nesse sentido, nenhum conhecimento oficial”. Nesse sentido, são clandestinos os parcelamentos do solo não aprovados pela autoridade municipal competente.[4]

O parcelamento é irregular quando o Poder Público competente o aprova e o interessado “deixa de executá-lo, ou o executa em descompasso com o ato de aprovação ou, após a aprovação e execução, não o registra”. [5] Para José Afonso da Silva, irregulares são os loteamentos que “aprovados pela Prefeitura, mas que não foram inscritos, ou o foram, mas são executados em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas”. [6]

[1] FREITAS, José Carlos. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: FREITAS, José Carlos (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, 2v. p. 334.

[2] Ibid. p. 334.

[3] GASPARINI, Diógenes. Op. cit., p. 128.

[4] Ibid., p. 129.

[5] Ibid., p. 130.

[6] SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1.997. p. 307.

5. Considerações Finais

A ocorrência de parcelamentos ilegais, sejam irregulares, sejam clandestinos, implica, necessariamente, em reflexos que atingem direitos difusos, coletivos e metaindividuais cuja tutela não pode ser postergada sob nenhum pretexto.

Neste cenário, quando observadas áreas irremediavelmente ocupadas, não há outro caminho senão o da regularização. Seja a regularização judicial, seja a administrativa, é imprescindível a adequação do espaço físico da cidade aos padrões urbanísticos mínimos previstos pela legislação.

Os expedientes destinados ao parcelamento ilegal do solo ocorrem de diversas formas. Em consequência, têm-se, atualmente, instrumentos diversos para se proceder à regularização desses parcelamentos, de acordo com a situação fática instalada.

A regularização pode ser assumida pelo próprio parcelador, pela Prefeitura Municipal, pelos adquirentes dos lotes, pelo Ministério Público, ou por associação representativa dos interesses dos adquirentes, com legitimidade para requerer a regularização.

Os interesses são sempre os de equipar o núcleo habitacional formado com a infra-estrutura básica necessária ao atendimento das finalidades do local dentro de um padrão mínimo de planejamento urbanístico, e regularizar a situação registrária e o direito real de propriedade dos adquirentes.

Judicialmente, existem previsões normativas que regulamentam os processos de regularização de parcelamentos ilegais do solo urbano, destacando-se os artigos 38 e seguintes, da Lei 6.766/79, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória 2220/01 e, no Estado de São Paulo, os Provimentos da Corregedoria Geral de Justiça, destinados ao tratamento de parcelamentos ilegais, através de procedimentos administrativos específicos.

As normas destinadas à regularização de parcelamentos ilegais do solo apresentam caráter instrumental e, por isso, de aplicação imediata.

O fato é que a regularização fundiária de forma comprometida é capaz de possibilitar a urbanização adequada dos locais ocupados ilegalmente e contribuir para a melhor distribuição de terra e conseqüente diminuição do déficit habitacional das cidades, promovendo, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. É exatamente essa capacidade de interferência direta na vida dos cidadãos que faz da matéria uma questão de ordem pública, que não pode continuar a ser postergada sob nenhum pretexto.

Referências Bibliográficas

FREITAS, José Carlos. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: FREITAS, José Carlos (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do

Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, 2v. p. 331-352.

GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1.988. 276 p.

LEAL, Rogério Gesta. **O parcelamento clandestino do solo e a responsabilidade municipal no Brasil**: estudo de um modelo. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 07 fev. 2.005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1.997. 422 p.