



CAMPUS I

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**AS IRREGULARIDADES NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO
E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE**

CAMPINA GRANDE/PB
2014

THUANNY ARAÚJO BEZERRA VIEIRA DE BARROS

**AS IRREGULARIDADES NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E
SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE**

Trabalho de conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientado: Prof. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho

CAMPINA GRANDE/PB
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B277i Barros, Thuanny Araújo Bezerra Vieira de
As irregularidades no parcelamento do solo urbano e suas
implicações na sociedade [manuscrito] / Thuanny Araujo Bezerra
Vieira de Barros. - 2014.
25 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2014.

"Orientação: Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado de
Carvalho, Departamento de Direito Privado".

1. Direito Agrário. 2. Reforma Agrária. 3. Solo urbano. 4.
Lei-Federal No. 6766/79. I. Título.

21. ed. CDD 346.044

THUANNY ARAÚJO BEZERRA VIEIRA DE BARROS

**AS IRREGULARIDADES NO PARCELAMENTO DO SOLO
URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE**

Trabalho de conclusão de Curso
(Artigo) apresentado ao Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de bacharel.

Aprovado em 07/07/2014.

Prof. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho

Prof. Jaime Clementino de Araújo
Examinador

Prof. Plínio Nunes de Souza
Examinador

AS IRREGULARIDADES NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE¹

THUANNY ARAÚJO BEZERRA VIEIRA DE BARROS²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo central analisar as irregularidades oriundas de um processo de parcelamento do solo para fins urbanos, muitas vezes realizado sem medir as consequências, e carecedor de legislação contemporânea específica sobre a matéria, bem como as implicações resultantes desse processo no ambiente social. Para tanto, objetiva-se uma abordagem geral do aspecto histórico e jurídico das leis que trataram do parcelamento do solo no decorrer da história, até chegar a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, inovadora e responsável por disciplinar especificamente o processo de parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Intenta-se, através de um levantamento bibliográfico e da legislação brasileira acerca da temática abordada, demonstrar que o processo de parcelamento do solo, sempre presente e cada vez mais em destaque na atualidade, não se restringe ao simples retalhamento do solo realizado de qualquer maneira, como bem entender o parcelador, e sim, que há a necessidade de observância de um procedimento legal previsto na Lei Federal nº 6.766/79 e em outras leis posteriormente citadas, para que o parcelamento seja realizado regularmente e para que seu resultado (lote) cumpra a função social de propriedade urbana. A metodologia utilizada foi o método qualitativo, a partir de uma análise histórico-bibliográfica acerca da temática proposta. No decorrer do desenvolvimento abordou-se inúmeros textos normativos, traçando uma comparação e complementação entre eles, para fins de se chegar ao estudo dos diplomas legais efetivamente utilizados hoje, e como devem ser a aplicação dos mesmos nos casos concretos.

Palavras-chaves: Parcelamento. Solo urbano. Lei Federal No. 6.766/79. Lote.

ABSTRACT

This article is mainly aimed to analyze the irregularities arising from a process of division of land for urban purposes, often done without considering the consequences, and carecedor specific legislation on the matter contemporary, as well as the implications of this process in the social environment. For both, the objective is a general discussion of the historical and legal aspects of the laws that dealt with the division of land throughout history, until the Federal Law No. 6.766, of December 19, 1979, innovative and responsible for disciplinary specifically the process installment of urban land and other measures. An attempt is made,

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito, sob a Orientação do Professor Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho.

² Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.
Email: thuannybarros@hotmail.com

through a literature survey and the Brazilian legislation on the theme discussed, demonstrating that the process of land subdivision, ever present and increasingly highlighted in actuality, is not restricted to simple soil shredding done anyway as well parcelador understand, and yes, there is the need for compliance with a legal procedure under Federal Law No. 6.766/79 and other laws cited later, so that the installment is regularly performed and its result (lot) fulfills the social function of urban property. The methodology used was the qualitative method, from a historical-bibliographical analysis about the proposed theme. In the course of development is addressed numerous legal texts, drawing a comparison and complementation between them, for the purpose of arriving at the study of legislation effectively used today, and how they should be applying the same in specific cases.

Keywords: Installment. Urban land. Federal Law No. 6.766/79. Land.

1. INTRODUÇÃO

Pretendemos abordar o processo de parcelamento do solo para fins urbanos, previsto na Lei Federal nº 6.766/79, dando um maior enfoque ao procedimento relacionado à espécie de parcelamento do solo denominada loteamentos, desde seu ingresso em nossa sociedade, como produto da especulação imobiliária e desigualdade social.

Para tanto, faz-se necessário realizar uma síntese do processo histórico da urbanização, desde a gênese das cidades, com o estudo de alguns fatores impulsionadores do êxodo rural, até chegar ao momento da história em que a sociedade se viu necessitada de uma legislação que pudesse dar segurança àqueles que migram para as cidades e começavam a adquirir sua pequena propriedade. Daí surge o Decreto Lei No. 58/37, e mais tarde a Lei Federal No. 6.766/79, regulando a matéria a título nacional.

A escolha do tema deve-se a uma problemática sempre constante: o processo de urbanização contínuo, bem como a especulação imobiliária e a carência de oferta de habitação para as classes de menor renda, fatores que ocasionaram a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos. Revelando-se como uma das formas mais perversas de acesso à propriedade privada, cujos ocupantes atraídos pelo baixo preço dos terrenos passam a pressionar o poder público para a oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos, como saneamento, pavimentação e energia elétrica.

A ausência de uma legislação para o parcelamento urbano em âmbito federal, e na maioria dos municípios brasileiros, até a década de 1970, fazia com que os donos das terras

tivessem completa liberdade para a implantação do loteamento e a comercialização dos lotes, em sua maioria, mediante pagamento parcelado, por meio de contrato. Caso houvesse inadimplência, o comprador perdia todos os direitos sobre o terreno, inclusive a quantia paga. Essa situação veio se agravando, de modo que o maior ônus desse processo recaía sobre o comprador do lote.

A regulamentação do processo de implantação dos loteamentos só veio a ser efetivada, em âmbito nacional, a partir do final da década de 1970, com a promulgação da Lei 6.766/1979, atualizada pela Lei 9.785/1999. Esta lei surgiu, portanto, em decorrência do número significativo de representações, junto ao Ministério Público, dos moradores dos loteamentos irregulares, para fazerem valer os seus direitos.

Com a pesquisa realizada, procura-se demonstrar a intenção da Lei no que é pertinente aos aspectos formais de procedimento que devem ser respeitados para a consecução de um parcelamento regular e legal para fins urbanos, demonstrando que a previsão legislativa tem cunho protetivo e assecuratório dos direitos daqueles que adquirirem uma pequena propriedade privada.

Ao final, o que buscamos com nosso estudo, é proporcionar aos leitores o conhecimento sobre o instituto do “Loteamento”, apresentando os meios através dos quais tal instituto será plenamente regular e quem é diretamente responsável por todo o processo de regularização, dando ênfase, principalmente, na participação do órgão público Municipal, como vetor fiscalizatório, e das Serventias Extrajudiciais, como o Cartório de Registro de Imóveis, a fim de contribuir para que haja a diminuição das flagrantes irregularidades presentes hodiernamente no parcelamento do solo.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS

Apesar dos registros históricos demonstrarem que as cidades existiram em épocas remotas, com características singulares, até o advento da Revolução Industrial a sociedade era predominantemente agrária (COULANGES, 1995).

O fenômeno social fez-se sentir, sobretudo, com a eclosão da Revolução Industrial, no século XVIII, na Inglaterra, ganhando repercussão a nível mundial. Nas regiões mais

industrializadas, a urbanização foi mais violenta. Entretanto, a situação era precária, pois não havia qualquer tipo de planejamento no processo urbano, fazendo com que as pessoas, principalmente os trabalhadores, se submetessem a condições subumanas e promíscuas (COULANGES, 1995).

Nessa fase, existiam, predominantemente, duas classes sociais, quais sejam a dos assalariados e a dos capitalistas ou patrões, aos quais os primeiros se submetiam. Os loteamentos eram decorrência de adaptação do proletariado aos interesses capitalistas, que visavam mão de obra abundante e barata e de preferência que se localizasse nos grandes centros de produção que começavam a surgir com o processo de industrialização.

Em nosso país, como o desenvolvimento econômico e industrial se deu tardiamente, a urbanização também sofreu um atraso. No Brasil Colônia, as cidades careciam de expressão, pois, a base econômica era eminentemente rural.

O processo de parcelamento do solo no Brasil teve início ainda no período da colonização, quando da presença do europeu no território brasileiro, vez que os indígenas que aqui moravam não conheciam a propriedade privada. Nesse processo, Portugal optou pela distribuição de grandes lotes de terra a colonos influentes e ricos que explorariam as suas propriedades usando a mão de obra escrava.

Devido a falta de recursos humanos e financeiros, a Coroa portuguesa resolveu utilizar a política de sesmarias para começar a colonização e povoamento do Brasil. Desta forma, dividiu o território em 15 Capitânicas, com caráter hereditário, a donatários advindos da nobreza. Aos donatários cabia a implantação de impostos para a Coroa e para si, além de implementação das regras que deveriam reger as Capitânicas, ademais distribuíam lotes menores aos seus subordinados, “pequenas sesmarias”. No Brasil, as *sesmarias* adquiriram o caráter de concessão administrativa sobre o domínio público com o encargo de cultivo.

Um dos marcos principais relativo à mudança da forma de apropriação e transmissão da terra no Brasil refere-se à promulgação da Lei de Terras (Lei Federal nº. 601), em 1850. A partir daí, a forma de apropriação da terra deixa de ser resultado de concessões e arrendamentos, para estar vinculada à propriedade, mediante a compra e venda de lotes e terrenos, desvinculando-se, desse modo, o direito de acesso à terra da sua condição de ocupação. Esse processo culminou, de um modo geral, em uma mudança significativa no

modo de desenvolvimento das cidades, com ampla incorporação de terras públicas devolutas pelo setor privado, sendo determinante, posteriormente, para o surgimento dos loteamentos e, juntamente com os mesmos, a figura dos empreendedores imobiliários no cenário da produção habitacional no Brasil.

Foi na fase da República que as cidades começaram a se desenvolver significativamente, a partir de 1930, quando se iniciaram as vendas de terrenos à prestação, uma vez que o comprador não dispunha do numerário suficiente no ato da compra.

Em meio as irregularidades observadas nesse processo, em 1936, foi apresentado um projeto de lei à Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Waldemar Ferreira, dispondo sobre compra e venda de imóveis à prestação. O projeto foi para o Senado em um período conturbado, na época do golpe de Estado perpetrado por Getúlio Vargas.

Dissolvido o Congresso, o Poder Executivo transformou o projeto no Decreto-Lei No. 58 de 1937, por entender ser de suma importância o assunto, que um pouco mais tarde, foi regulamentado pelo Decreto-Lei n. 3.079/38.

O Decreto-Lei No. 58/37 veio para tratar dos loteamentos e da venda de terrenos a prestação, situação gerava muitas fraudes e beneficiava somente o vendedor. A mora do comprador fazia com que o promissário inadimplente perdesse todas as garantias entregues, devido à cláusula do decaimento.

A cláusula de decaimento conforme preceitua no art. 14 do Decreto Lei n. 58/1937, “vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor”.

Posteriormente, o Decreto-Lei No. 4.857/39 (Lei dos Registros Públicos) disciplinou vários aspectos da legislação sobre loteamentos, entre os quais, por exemplo, a obrigatoriedade da inscrição do memorial, tratando-se de imóveis urbanos ou rurais, para a venda de lotes a prestação, a averbação dos contratos de promessa de venda de terrenos loteados.

Em 1949, entrou em vigor a Lei No. 649, que teve enorme repercussão, modificando o artigo 22 do Decreto-Lei No. 58, dando-lhe uma aplicação mais abrangente, pois, atribuiu aos compromissários compradores de imóveis em geral, direito real oponível a terceiros e ainda, o

direito de adjudicação compulsória, mesmo quando o contrato houvesse sido lavrado somente por instrumento particular.

Art. 22. Os contratos, sem cláusula de arrependimento, de compromisso de compra e venda e cessão de direitos de imóveis não loteados, cujo preço tenha sido pago no ato de sua constituição ou deva sê-lo em uma, ou mais prestações, desde que, inscritos a qualquer tempo, atribuem aos compromissos direito real oponível a terceiros, e lhes conferem o direito de adjudicação compulsória nos termos dos artigos 16 desta lei, 640 e 641 do Código de Processo Civil. (LEI 6.014/73)

O Decreto-Lei n. 271, de 1967, veio definir o que é loteamento, fazendo a diferenciação em relação ao desmembramento. Ainda de acordo com o Decreto supra mencionado, em face do seu artigo 3º, aplicar-se-ia aos loteamentos irregulares, a Lei No. 4.591/64, equiparando-se o loteador ao incorporador.

Em 1969, foi editado o Decreto-Lei n. 745, dispondo a respeito da constituição em mora do compromitente comprador, que se daria, então, somente com a prévia interpelação judicial.

Em 1979, foi publicada a Lei No. 6.766, atual lei de parcelamento do solo, que sofreu modificações recentes com a Lei No. 9.785 de 1999. À título nacional, regulando o parcelamento do solo para fins urbanos, surgiu a Lei No. 6.766/79, em decorrência, principalmente, do número significativo de representações, junto ao Ministério Público, dos moradores dos loteamentos irregulares, para fazerem valer os seus direitos.

Outros diplomas legais também disciplinam o assunto, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, que regulamentam a política urbana, objetivando cumprir a função social da propriedade, princípio elencado na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 186, aplicável tanto no âmbito rural como urbano, e também no artigo 182, § 4º, aplicável especialmente no âmbito urbano.

3. DOS CONCEITOS REFERENTES À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Parcelar o solo é proporcionar a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, possibilitando uma individualidade para fins de edificação.

O artigo 2º, § 1º da Lei n. 6.766/79 conceitua loteamento como “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”. Infere-se pela definição apresentada na lei, que a abertura de novas vias de circulação e logradouros públicos é indispensável para que o loteamento seja assim considerado.

De acordo com Rizzardo (2003, p.35), conceitua-se loteamento, “como a operação que se utiliza de dados técnicos de agrimensura para dividir uma área em tantas outras porções autônomas, com possibilidade de vida própria”.

3.1 . Da diferença entre loteamento e desmembramento.

Definições de imensurável importância para o estudo do tema são os conceitos de *loteamento* e *desmembramento*. Ambos foram bastante discutidos por estudiosos, e, com propriedade, Walter Ceneviva, ao tratar sobre o parcelamento do solo urbano, assim o define e estabelece significativa diferença entre os institutos:

O parcelamento para os fins previstos na lei n. 6.766/79, consiste na subdivisão de gleba, situada em zonas determinadas do território municipal urbano, em lotes destinados à edificação. O parcelamento compreende dois tipos: o loteamento (com necessidade de abertura, modificação ou ampliação de logradouros públicos na área) e o desmembramento (com o aproveitamento do sistema viário existente) (CENENIVA, 1999, p.506).

A existência de uma alteração no plano viário, em virtude da criação de novas vias de circulação, logradouros públicos, ou prolongamento das já existentes, traduz o conceito de

loteamento. É nesse aspecto que se diferencia do desmembramento, em que há um aproveitamento do sistema viário já existente.

O desmembramento tem como objetivo possibilitar a divisão de uma fração grande em lotes para edificação, sem necessidade de abertura de novas vias ou prolongamento das já existentes.

A Lei n. 6.766/79 cuida tanto dos loteamentos como dos desmembramentos, e tal conclusão pode ser inferida por uma interpretação teleológica do próprio dispositivo legal. Dessa forma dispõe o artigo 2º:

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

No que se refere à diferenciação entre os dois institutos, não há questões incontroversas, como pôde ser visto, uma vez que um e outro se distanciam, substancialmente, na medida em que há ou não abertura de novas vias.

Entretanto, o processo do desmembramento torna-se menos complicado, pois há um aproveitamento do sistema viário já existente e, devido a isso, enquanto o loteamento deve ser registrado, para o desmembramento basta apenas averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

Enfim, sem o intuito de esgotar o tema, estão aqui as principais diferenças, que bastarão para melhor compreensão dos tópicos seguintes do nosso trabalho.

4. LOTEAMENTOS URBANOS

Após descrever o processo histórico de parcelamento do solo urbano, e fixada certa noção de determinados conceitos e termos que servirão para uma melhor compreensão deste estudo. O presente título se destina a uma explicação sobre o procedimento a ser tomado para que se efetive originariamente um parcelamento regular, dedicando-se maior destaque aos loteamentos, desde o projeto, passando pela aprovação por parte dos órgãos competentes, até adentrar ao mundo jurídico com o registro imobiliário.

4.1. Do Projeto de Loteamento.

A Lei No. 6.766/79, também conhecida como Lei Lehmann, em homenagem ao seu relator Otto Lehmann, preconiza requisitos, que estão elencados nos artigos 6º ao 9º. O artigo 6º dispõe sobre o requerimento a ser feito perante a Prefeitura Municipal para que sejam definidas as diretrizes para o uso do solo urbano, assim como de seu parcelamento.

Os municípios com menos de 50 mil habitantes e que tiverem Plano Diretor orientando sobre os mecanismos de urbanização, estão dispensados de fixarem as diretrizes para o parcelamento do solo urbano. É essa a regra contida no artigo 8º da Lei n. 9.785/99.

Já os artigos subsequentes, mencionam os requisitos que o projeto deverá apresentar para que o loteamento seja aprovado (BRAGA, 2004).

Após serem atendidos os pré-requisitos para a elaboração do projeto, o mesmo deve ser apresentado ao órgão municipal, juntamente com o título de propriedade, certidão de ônus reais e negativa de tributos municipais, bem como com os desenhos e memoriais descritivos. Com relação aos desenhos e memoriais descritivos, o artigo 9º da lei ora em estudo diz o que eles deverão apresentar:

Art. 9º - Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos e memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18 (NR).

Em relação aos desenhos das plantas, descreve o parágrafo 1º do artigo 9º, da Lei Federal No. 6766/79, que:

§ 1º. Os desenhos conterão pelo menos:

- I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;
- II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;
- III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais da vias;
- IV - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.
- V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;
- VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

Como descrito no parágrafo 2º do mesmo artigo citado acima:

§ 2º. O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

- I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;
- II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes da diretrizes fixadas;
- III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;
- IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

Ainda descreve o parágrafo 3º do artigo 9º, da referida Lei Federal:

§ 3º. Caso se constate, a qualquer tempo, que a certidão da matrícula apresentada como atual não tem mais correspondência com os registros e averbações cartorárias do tempo da sua apresentação, além das consequências penais cabíveis, serão consideradas insubsistentes tanto as diretrizes expedidas anteriormente, quanto as aprovações consequentes.

Quanto ao título de propriedade da gleba a ser loteada, uma observação deve ser feita, a saber, a da exceção prevista na Lei No. 9.785/99. Segundo a lei, a propriedade da gleba não é *conditio sine qua non*, para que haja o parcelamento, em se tratando de loteamentos populares, promovidos pelo Poder Público e, ainda, em imóvel declarado posse em processo de desapropriação em curso.

Em determinados casos, previstos no artigo 13 da Lei n. 6.766/79, é necessária a regulamentação por parte do Estado quanto à aprovação pelo município de loteamentos e desmembramentos que se localizem em áreas que exijam proteção especial, como próximas a patrimônio cultural e histórico, entre outros.

O projeto de loteamento deve se adequar às diretrizes legais. O uso do solo, seu parcelamento e aspectos técnicos devem ir ao encontro das peculiaridades de cada município, sem deixar de observar, obviamente, a lei federal (BRAGA, 2004).

É importante ressaltar que o interessado que apresentar o projeto deverá anexar à documentação exigida, a prova do título de propriedade. Entende-se, então, que somente o proprietário, mandatário ou diretor da sociedade imobiliária deverão requerer a aprovação do projeto. Nesse sentido, conclui Rodrigo Bernardes Braga:

Quanto ao promissário comprador, mesmo com promessa de venda e compra celebrada em caráter irrevogável e irretroatável, caprichosamente registrada, entendemos não lhe ser possível requerer a aprovação do projeto. É que a falta de pagamento de alguma parcela do preço poderá levar à rescisão contratual (BRAGA, 2004, p.46).

O autor supracitado sugere, ainda, que o promissário comprador lavre escritura de venda e compra com entrega de títulos em caráter *pro soluto* referente à área que se pretende implantar o loteamento e nela fiquem vinculados os títulos, pois nesse caso, o vendedor já deu quitação total e o contrato não mais poderá ser desfeito.

4.2. Dos Aspectos Técnicos e Procedimentais da Lei Federal No. 6.766/79.

A aprovação do projeto se efetivará se presentes os requisitos acima mencionados bem como se forem condizentes com as exigências e técnicas, e, ainda, se ocorrer no prazo, que no caso em tela, é estabelecido pela própria Prefeitura Municipal local.

Se, outrossim, a lei municipal for omissa quanto ao prazo para que um projeto de loteamento seja aprovado ou rejeitado, a Lei n. 9.785/99, assegura que será de 90 (noventa) dias para a aprovação ou rejeição, e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa fundamentada para as obras de urbanização (BRAGA, 2004).

Ocorrendo a rejeição do projeto de parcelamento do solo, seja de desmembramento ou loteamento, haverá um prazo a ser concedido para que o proprietário promova a sua adequação, também estabelecido pelo órgão municipal local. Poderá, ainda, o interessado, em caso de indeferimento da aprovação, recorrer à autoridade superior. De acordo com Braga (2004, p.98), “a conduta da Prefeitura que indefere sumariamente o pedido de construção de loteamento, sem dar oportunidade de correção do projeto ou do plano do interessado, é ilegal, pois o direito de construir e o de lotear são direitos inerentes à propriedade”.

Caso o projeto venha a ser aprovado, será concedido alvará de licença, para que se inicie o procedimento de registro imobiliário. Portanto, o ato da administração pública que promove a aprovação do projeto de loteamento é denominado *licença*. Porém, a doutrina não é unânime em dizer qual ato da administração pública melhor se adequa à aprovação.

Nos dizeres de Di Pietro (2000), “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.”

Menciona ainda a nobre jurista:

Na licença cabe à autoridade tão somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir [...] (DI PIETRO, 2000, p. 132).

Portanto, conclui-se que o ato administrativo de aprovação do projeto de loteamento, segundo a explicação fornecida pela doutrina, trata-se, realmente, de licença.

Ao ser concedido o alvará de licença, somente excepcionalmente poderá ele ser revogado.

Assim, ocorrerá a cassação do projeto, e, conseqüentemente, a revogação da licença, quando houver descumprimento insanável, em partes essenciais. Já a anulação advirá de fraude ou desobediência à lei e, por fim, a revogação quando sobrevier motivo de interesse público que exija a não realização da obra então aprovada.

5. A POLÊMICA DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES.

Nem todos os empreendedores respeitam os ditames da lei. Isso significa dizer que, muitas vezes, as normas legais são burladas com o objetivo de obtenção de lucro, relegando as exigências urbanísticas a um segundo plano, surgindo, assim, retalhamentos do solo irregulares, carecedores de amparo legal.

Nos dizeres de Rizzardo (2003, p.58), loteamento irregular é aquele decorrente da “irresponsabilidade dos loteadores, que fracionaram área em milhares de porções, à revelia das normas urbanísticas e das exigências sanitárias mínimas”.

Há diferença entre a irregularidade e clandestinidade de um loteamento. Wagner Nogueira (2003, p.01) estabelece distinção clara entre loteamento irregular e clandestino. De acordo com ele, “ocorrendo a aprovação, sem a execução, podemos dizer que o loteamento é irregular, não havendo aprovação, são considerados clandestinos”.

Leciona ainda o jurista:

O parcelamento é clandestino quando o Poder Público competente não tem conhecimento de sua existência, ou quando, levado a seu conhecimento não adquire a aprovação, sendo consequência de indeferimento do pedido ou da própria ausência dessa solicitação. Ressaltamos que o primeiro caso houve o pedido, mas o empreendedor não preencheu os requisitos legais, ensejando a não aprovação do

loteamento; no segundo caso não ocorreu o pedido, mas em ambos ocorreram a urbanização (NOGUEIRA, 2003, p.01).

O artigo 37 da Lei Federal No. 6766/79, diz ser vedada a venda de lotes integrantes de loteamentos ou desmembramentos que não estejam registrados. Todavia, de acordo com Braga (2004), outras características também impõem a um loteamento o título de irregular. Segundo ele, são três as possíveis condutas antijurídicas assumidas pelo parcelador:

a) o que loteia sem a aprovação prévia do loteamento e desrespeita além de tudo as determinações substanciais; b) o que loteia sem aprovação prévia do planejamento, sem contudo desrespeitar as normas substanciais; c) o que loteia com a aprovação prévia do planejamento, burlando posteriormente a vigilância dos poderes públicos e procede na comercialização dos lotes com desrespeito às normas substanciais (BRAGA, 2004, p.118).

Outra forma fraudulenta de desvio da Lei são as associações e cooperativas habitacionais, que se mascaram, realizando propagandas enganosas, de forma a atingir pessoas modestas da sociedade (SILVA, 2010).

Ao se associar, o novo membro passa a contribuir com valores mensais a título de cotas, que serão destinados à compra da gleba. Os serviços para a realização do parcelamento do solo também são suportados pelos associados (LOUREIRO, 2003).

À primeira vista, tudo parece ser legal, pois os fundadores contam com estatuto e realizam até assembleias para que se possa decidir sobre o futuro do empreendimento. Contudo, o loteamento é implantado de forma ilegal, sem aprovação e ausente de registro, ou seja, de forma clandestina.

Assim, os requisitos legais devem ser observados antes, durante e após a aprovação do projeto, com o posterior registro e ainda, na fase de execução das obras.

Com a verificação e comprovação da clandestinidade do loteamento medidas deverão ser tomadas, para que ele se torne regular (SILVA, 2010).

O proprietário do loteamento será notificado para que promova a adequação do loteamento às exigências legais. Embora não haja prazo específico para a regularização, este deverá ser específico, tendo uma vista o que deve ser feito para que o parcelamento adentre ao seio da legalidade. Destarte, não poderá ser inferior a trinta dias (LOUREIRO, 2003).

O adquirente de lotes localizados em loteamentos em desacordo com a lei tem o direito de suspender os pagamentos e efetivá-los diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis, até que se promova a regularização. Tal regra está prevista no artigo 38 da lei de parcelamento do solo urbano (SILVA, 1999).

Somente depois de verificada a regularização é que o loteador poderá pleitear a retirada do numerário depositado, acrescido de juros e correção monetária. Nesse momento, a Prefeitura Municipal será citada, e integrará o processo, para verificação se as exigências foram cumpridas, bem como para dispor sobre o levantamento do depósito requerido pelo loteador.

A regularização do loteamento pode ser efetivada também pelo poder público, após notificação feita ao loteador, porém desatendida, para que se evite lesão ao desenvolvimento urbano e na defesa dos cidadãos adquirentes dos lotes (RIZZARDO, 2003).

Já entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

O município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar o loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, sem que a Prefeitura Municipal tenha usado de seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício dessa atividade é vinculada (RIZZARDO, 2003, p.191).

Para fins de regularização, os interessados deverão apresentar requerimento ao juiz corregedor permanente dos cartórios, com os documentos a seguir mencionados, quais sejam, planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovada pela Prefeitura Municipal, quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, certidão de propriedade, anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando pertinente, anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando necessário, licença da instalação da Cetesb, com exceção aos

loteamentos ou desmembramentos aprovados ou com existência anterior à Lei n. 6.766/79. É o que dispõe o Provimento CGJ 16/84.

O pedido será autuado pelo cartório da corregedoria permanente, ouvindo-se, sucessivamente, o oficial registrador competente e o Ministério Público.

Se a documentação estiver em ordem e os requisitos tiverem sido satisfeitos, o juiz expedirá um mandado para o Registro de Imóveis, a fim de proceder o registro. Dessa decisão cabe recurso perante a Corregedoria Geral de Justiça no prazo de quinze dias.

De acordo com o artigo 41 da Lei n. 6.766/79, regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal. O adquirente do lote poderá realizar o registro, e valerá como título hábil para tanto, o contrato de compromisso de venda e compra celebrado anteriormente à regularização, desde que comprovado o pagamento ou depósito de todas as prestações do preço avençado, bem como do imposto de transmissão devido, além de outras exigências firmadas pelo cartório. Dispensado está, portanto, da outorga da escritura pública ou da ação de adjudicação.

O ressarcimento devido à Prefeitura Municipal, por ter promovido a regularização da área clandestina está disposto nos parágrafos do artigo 40 da Lei n. 6.766/79, que menciona:

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do artigo 38 desta lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento adjudicação.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes dos lotes, até o valor devido.

Na iminência do loteador torna-se insolvente, o município que retirou o parcelamento da clandestinidade, poderá se precaver utilizando-se das medidas judiciais cabíveis, como arresto, sequestro, entre outras que assegurem o seu direito.

Outra importante forma de ressarcimento está presente na Lei n.º 6.766/79, especificamente em seu artigo 43, parágrafo único, que traz como forma de ressarcimento de gastos efetuados pela administração pública, caso não tenham sido reservadas as áreas que passam ao domínio do poder público, a indenização em dinheiro, ou a apropriação de área equivalente ao dobro da diferença entre a que deveria destinar-se e a verdadeiramente destinada.

A reserva de áreas públicas que passam ao domínio público é de exigência legal, e a sua inexistência acarretará ao loteador, como acima mencionado, a obrigação de ressarcimento ao poder público, na forma disposta em lei.

O Ministério Público, na qualidade de órgão defensor da sociedade, deve tomar as medidas contra os loteamentos irregulares. De acordo com José Carlos de Freitas, poderá o parquet:

[...] oficiar ao registrador comunicando o fato, para que este, identificando a respectiva matrícula do imóvel parcelado, promova a devida anotação, fazendo constar essa anotação nas futuras certidões a serem expedidas pelo Oficial.

Ao mesmo tempo, poderá acionar a prefeitura para exercer seu poder-dever de polícia, que, para determinadas providências de polícia repressiva, deverá instaurar procedimentos administrativos, visando à punição dos infratores.

Extrajudicialmente, além do adquirente e da Prefeitura, O Ministério Público pode promover a notificação do artigo 38 da Lei 6766/79, sinalizando a intenção do parquet em paralisar a atividade ilícita e regularizar o parcelamento, pela via administrativa (FREITAS, 2000, p.25).

Por fim, é de suma importância verificar como fica a situação de loteamentos tomados como irregulares, que, entretanto, foram feitos anteriormente à vigência da Lei de parcelamento do solo urbano (Lei No. 6.766/79). Ceneviva, em sua obra Lei dos Registros Públicos comentada, ensina:

[...] a correção da irregularidade só pode ser feita na via judicial:

a) administrativa: - perante o juiz corregedor do cartório imobiliário, por iniciativa do parcelador ou de interessado; ou

b) contenciosa: no juízo da situação do imóvel, para cumprimento de obrigação de fazer, ou em ação civil pública, por iniciativa do interessado, da Municipalidade ou do Ministério Público (CENEVIVA, 1999, p.517).

5.1 . Da Penalização do Proprietário de Loteamento Clandestino.

Antes da promulgação da Lei n. 6.766/79, o direito pátrio carecia de normas incriminadoras aos promovedores de loteamentos irregulares. O Decreto-Lei n. 58, nada dispunha a respeito dos loteamentos clandestinos e irregulares. Entretanto, com a proliferação dos loteamentos desatentos às normas legais, o Decreto-Lei n. 271/67, ao equiparar o loteador ao incorporador, também o igualou quanto às penalidades quando houvesse irregularidades no parcelamento.

Pela Lei n. 4.591/64, é crime contra a economia popular promover incorporação, fazendo propostas, contratos, prospectos ou comunicação ao público ou aos interessados afirmação falsa sobre a constituição do condomínio, alienação das frações ideais do terreno ou sobre a construção das edificações.

Entretanto, a conduta do loteador irregular, dificilmente se subsumia ao que dispõe a Lei n. 4.591/64, pois para caracterizá-la como crime, deveria haver juntamente com a conduta ilegal, propaganda enganosa. Por isso, a regra escolhida pelo legislador carecia de aplicação prática.

Somente em 1979, quando veio à tona a Lei n. 6.766, é que os loteamentos irregulares puderam ser combatidos com maior eficácia. Destina, a lei, capítulo específico denominado: Disposições Penais, para tratar da punição do loteador que estiver em desacordo com a lei.

A lei pune até mesmo o registrador, seus substitutos ou escreventes autorizados, na seara dos Serviços Notariais e Registrais, que efetivarem registro do projeto irregular, conforme mostra a regra do artigo 52 da lei de parcelamento do solo urbano, vejamos:

Art. 52. Registro loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro do contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado:

Pena: Detenção, de (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

O artigo 50 da Lei n. 6.766/79, nos seus incisos especifica quais condutas relacionadas aos loteamentos irregulares caracterizam-se como crimes. O bem jurídico tutelado é a administração pública, assim como a sociedade de uma forma geral, uma vez que os loteamentos irregulares causam enormes danos ao patrimônio público, fomentando o desenvolvimento urbano desenfreado, sem o mínimo de infraestrutura, submetendo os adquirentes dos lotes a situações subumanas e indignas de moradia.

Figuram como sujeitos passivos, a administração pública, bem como os adquirentes dos lotes. No polo ativo estão o loteador e os que participaram do parcelamento do solo.

Trata-se de crime formal, isso quer dizer que não se faz necessária a produção de resultados. Basta tão somente a ação ou omissão, ou seja, dar início ao projeto de loteamento sem a observância de normas legais.

Assim, dar início tanto ao parcelamento material, ou seja, aquele que promove a mudança física da gleba, quanto ao parcelamento jurídico, que envolve os atos de aprovação e registro do loteamento, são considerados crimes.

A pena cominada para o sujeito que praticar as hipóteses previstas no artigo 50 da Lei Lehmann, varia de 1 a 4 anos, e multa entre 5 e 50 vezes o maior salário mínimo vigente no país.

Pela letra da lei, ela abrange tanto o loteamento clandestino como o irregular. Assim, no inciso I, do artigo 50 da Lei n. 6.766/79, ao mencionar “dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente...”, subentende-se que o legislador quis referir-se aos loteamentos

clandestinos. Quando fala... “em desacordo com a lei”..., interpreta-se que a intenção do jurista era de falar sobre os loteamentos irregulares.

Constitui crime qualificado, segundo o parágrafo único do artigo 50 da Lei n.º 6.766/79, a venda de lotes pertencentes a loteamentos ou desmembramentos não registrados. De acordo com Arnaldo Rizzardo, não há importância prática para a redação do inciso I, parágrafo único do artigo 50, pois, “se o loteamento não foi aprovado, consequentemente não está registrado” (RIZZARDO, 2003, p.209).

Já a segunda qualificadora se verifica quando o loteador não tem título legítimo de proprietário da área loteada, ou quando ele omite fraudulentamente fato relacionado ao imóvel. As sanções cominadas para as figuras qualificadas são de pena de reclusão entre um cinco anos e multa entre dez e cem vezes o salário mínimo vigente do país.

É importante, ainda, falar que se trata de crimes permanentes. Magalhães Noronha aduz que “no crime permanente, dá-se do mesmo modo a consumação, quando ele se integra de todos os seus elementos, embora aquela protraia”. (NORONHA, 2009, p.159).

É impossível realizar um empreendimento como o loteamento com a execução de um único ato; a atividade se prolonga no tempo, e enquanto algum dos atos estiver sendo efetivado em desacordo com a lei, o crime estará se consumando no tempo, e a qualquer momento poderá ser efetivado o flagrante-delito.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através deste estudo, buscamos abordar questões para além da formalidade dos procedimentos legais enumerados na Lei Federal n.º. 6.766/79, incluindo a análise do aspecto social, o qual passou a ocupar um papel fundamental nos estudos traçados.

Para tanto, foi-nos imprescindível destacar a importância dos aspectos históricos, como o próprio processo de ocupação do solo brasileiro e a urbanização que se operou, principalmente, após a Revolução Industrial. Considerados fatores ensejadores da elaboração de leis mais efetivas que serviram de base para a atual Lei de Parcelamento do Solo, tais como o Decreto Lei n. 58/37, que atualmente vigora, no tocante ao parcelamento de gleba rural.

Os aspectos procedimentais previstos na Lei Federal acerca do parcelamento do solo urbano foram tratados de maneira bastante clara, com a finalidade de alertar o leitor do procedimento legal a ser realizado para aquisição de uma propriedade urbana regular. Procurou-se abordar o processo de fixação das diretrizes para que o projeto de loteamento possa ser apresentado à Prefeitura Municipal, de acordo com os ditames da lei, e atendendo às peculiaridades do meio natural local, sem degradá-lo.

Após traçar as diretrizes necessárias para a consecução de um projeto de parcelamento do solo regular, passou-se a estudar o procedimento registral, apontando prazos para registro do parcelamento, a competência para resolução de eventuais conflitos, as consequências que o registro ocasiona, a passagem para o domínio público das áreas destinadas a praças, áreas de lazer, vias de circulação, etc.

Procurou-se demonstrar que a inobservância dos aspectos legais, traçados na Lei Federal de parcelamento do solo urbano e pela Lei No. 9.785/99, principalmente em face do objetivo do loteador de obter lucros exorbitantes e a todo custo, ocasionaram um retalhamento ilegal do solo, relegando as exigências urbanísticas a um segundo plano.

Vislumbrou-se fixar conceitos para diferenciação entre loteamentos clandestinos e irregulares. A forma de regularização, seja pelo proprietário do empreendimento, seja pela Prefeitura Municipal do local, onde o parcelamento se localiza, bem como a punição que a Lei Federal No. 6.766/79 prevê para o responsável desse tipo de parcelamento.

Ademais, sem querer esgotar o assunto, por pertencer a campo vasto, fértil e também de posições conflitantes, que o presente trabalho sirva para ampliar o campo de visão dos leitores acerca das inúmeras formas de ocupação do solo urbano presentes nos dias de hoje. Além de nos trazer problemas relacionados à moradia e formas novas de habitações que surgem na sociedade, intentou-se ofertar o mais amplo conhecimento acerca do que é um loteamento regularizado e de a cargo de quem corre a responsabilidade pelo plano traçado para a consecução de todo o projeto de loteamento sugerido.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

BRASIL. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Parcelamento do solo urbano. Brasília, 1979.

_____. **Lei n. 9.785 de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

_____. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cpc_L5869.pdf>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf184a191.htm>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

_____. **Decreto Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4591.htm>>. Acesso em 29 Mai. 2014.

_____. **Decreto Lei n. 58 de 10 de dezembro de 1958**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm>>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

_____. **Lei n. 6.014 de 27 de dezembro de 1973**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6014.htm>>. Acesso em: 29 Mai. 2014.

_____. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4591.htm>>. Acesso em 30 set. 2008.

_____. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <http://www.aelo.com.br/PDF/lei_9785-99.pdf>. Acesso em 30 set. 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/regularizacao-fundiaria/legislacao-federal/leis-federais/6766.pdf>>. Acesso em 29 Mai. 2014.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Anotações sobre loteamentos irregulares.** *Jus Navigandi*, Teresina, dez. 1999.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada.** São Paulo: Saraiva, 1999.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.

FREITAS, José Carlos de. “Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos”. In: **Revista de Direito Imobiliário.** São Paulo, Ano 23, n. 48, jun. 2000.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental.** 4 ed. Belo Horizonte: Forum, 2010.

NOGUEIRA, Wagner Rodolfo Faria. **Jus navegandi,** Teresina, set. 2003. Seção Doutrina. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4349>>. Acesso em: 22 Mai. 2014.

NORONHA, Magalhães E. **Direito penal.** V I. São Paulo: Saraiva. 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.