

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Ricardo Alexandre Rodrigues Garcia¹

Douglas Rodrigo Damasceno Fernandes²

RESUMO: O trabalho tem como objeto os parcelamentos do solo, com fulcro na Lei Federal 6.766, de 9 dezembro de 1979 – LPSU, parcelamento este que se procede através de loteamento ou de desmembramento, as formas de parcelamento ilegal, bem como suas consequências. Para tanto utilizamos o método dedutivo com pesquisa documental e bibliográfica. O objetivo específico é conscientizar e divulgar que a regularização dos loteamentos ilegais é dever do parcelador e na omissão deste, Município. Bem como dar visibilidade a lei vigente que prevê que o dever de fiscalização dos loteamentos considerados ilegais é tarefa destinada aos cidadãos, advogados, Município, polícia e aos registradores e ao Poder Judiciário e ao MP.

Palavras-Chave: Loteamentos – Desmembramento – Desdobro - Parcelamento.

INTRODUÇÃO

1 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

1.1 O parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo urbano é regido pela Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que introduziu modificações no velho Decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1.937, o objetivo para regular o parcelamento do solo urbano é o seguinte:

O objetivo de toda a regulação [como ocorre no tocante à LPSU] seria originalmente este: garantir a sustentabilidade da cidade, do ponto de vista ambiental, e a equidade, do ponto de vista social, do acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos, às condições urbanas, às oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece. Afinal, é para isso que existem cidades; sua natureza é poder ampliar essas oportunidades e desenvolver os cidadãos (ROLNIK, 1999, p. 126)

A Lei Federal 6.766/79, também conhecida como LPSU, teve sua origem no projeto de autoria do Senador Otto Cyrillo Lehmann e desde sua publicação, em 20/12/79, tornou-se obrigatória em todo o território nacional e conhecida como Lei do Parcelamento do Solo Urbano (GASPARINI, 1988, p.188).

¹ Docente do curso de Direito da AEMS.

² Discente do curso de Direito da AEMS.

Parcelar o solo urbano tem a finalidade de dividir a gleba para sua ocupação (urbanizar), juridicamente conforme art. 2º da LPSU poderá ser executada a divisão através de loteamento ou desmembramento, ambos regulados pela Lei 6.766/79, com alterações promovidas pela Lei 9.785/99, e do loteamento rural, regulado pelo Decreto-lei federal n. 58/37, Lei n. 4.504/64 – Estatuto da Terra; Lei n. 5.868/72, bem como pelas Instruções Normativas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Outra forma de parcelar o solo urbano seria através do “desdobro”, forma esta oculta legislação federal vigente (DAHBI, 2010, p. 353).

Façamos distinção entre os conceitos utilizados na LPSU, concernente a imóvel urbano e imóvel rural, pois são distintos dos imóveis de zona urbana e de zona rural; Quando se fala “Imóvel Urbano ou Rural” seria a qualificação dada conforme a destinação de uso do solo, já quando se fala “Zona Urbana ou Rural” diz respeito à localização do solo (MARTINELLI, 1998, p. 81).

Os parcelamentos disciplinados pela nova Lei (LPSU) hão de ter:

fins urbanos. Fins urbanos são os que dão ao parcelamento características de bairros, vilas ou cidades. Implicam a implantação de lotes destinados à edificação (residencial, comercial ou industrial), dotados de equipamentos urbanos (rede de água, de esgoto, de iluminação pública, de telefonia etc.) e comunitários (áreas de recreio, educação e cultura etc.). Em suma, fins urbanos são os que se obtêm por exclusão, já que o ordenamento jurídico só indica os rurais. (Gasparini, 1988, p. 190)

Segundo ATHAYDES (1984, p.121) o parcelamento do solo seria "a divisão geodésico-jurídica de um terreno ou lote, 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".

O artigo 2º § 4º da LPSU qualifica lote como o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. Concomitantemente os §§ 5º e 6º explanam o que seria uma infra-estrutura básica:

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

O parcelamento do solo urbano tem a finalidade de urbanizar, conforme preceitua art. 2º da LPSU é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação. No aspecto urbanístico, qualifica-se urbanismo como:

O conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das

quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação (MEIRELLES 2000, p. 482).

1.2 Formas de parcelar o solo urbano, Loteamento e desmembramento.

Preceitua art. 2º da LPSU que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições da lei em apreço e das legislações estaduais e municipais pertinentes.

O parágrafo 1º do referido artigo qualifica 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. Já o parágrafo 2º qualifica desmembramento como 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.

Edson Jacinto da Silva (2001, p.19) conceitua loteamento urbano como “a subdivisão de terrenos em lotes destinados à edificação de qualquer natureza, que implique na abertura de vias e demais logradouros públicos”. Já José Afonso da Silva (1998, p. 381), esclarece que o loteamento seria “um tipo de parcelamento do solo que se configura no retalhamento de quadras para a formação de unidades edificáveis (lotes) com frente para logradouro oficial de circulação de veículos”.

Por outro lado desmembramento é:

a simples divisão de área urbana ou urbanizável, com aproveitamento das vias públicas existentes” ou, também, “é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público (MEIRELLES 2000, p. 529).

Edson Jacinto da Silva (2001, p. 19) qualifica desmembramento como “a subdivisão de terrenos em lotes para edificação de qualquer natureza, na qual seja aproveitado o sistema viário oficial existente e não se abram vias ou logradouros públicos, nem se prolonguem ou modifiquem os existentes”.

Há uma significativa distinção entre as duas formas de parcelamento, como denota os §§ 1º e 2º do artigo 2º da LPSU. Assim é que, na visão do legislador, loteamento é: a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, mediante a abertura de novas vias de circulação, outros logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Verifica-se que desmembramento também é uma divisão de gleba em lotes, de acordo com a mesma ótica. A grande diferença está em que nele há o aproveitamento do sistema viário existente, afastada, portanto, a abertura de novas vias ou logradouros, mesmo que constituam prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (SILVA, 2008, p. 115).

A distinção entre loteamento e desmembramento seria que, loteamento urbano é a divisão voluntária do solo em unidades com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação

pertinente. Distinguindo-se do desmembramento, que é a simples divisão da área urbana ou urbanizável, com aproveitamento das vias públicas existentes (MEIRELLES, 2000, p. 529).

Outra forma de parcelar o solo urbano é conhecida como “desdobro ou fracionamento”, espécie de parcelamento não expressa na Lei Federal 6.766/79, mas doutrinariamente aceito se previsto em lei municipal. O desdobro seria a divisão da área do lote para formação de novo ou de novos lotes. Os novos lotes devem atender às exigências mínimas de dimensionamento e índices urbanísticos para sua edificação (DAHIBIR, 2010, p. 353).

Explica-se o fenômeno do desdobro da seguinte forma:

Com relação ao desdobro (ou fracionamento), para exemplificar, ocorre o seguinte: se um terreno de 6.000 m² for desmembrado em dez (10) partes iguais, na mesma quadra, cada lote possuirá 600 m² - por óbvio-. Se o mínimo módulo urbano do município for 300m², por exemplo, admite-se o desdobro de cada lote de 600 m² em dois de 300 m² (DAHIBIR, 2010, p. 354).

A grande diferença entre desmembramento e desdobro, seria que, o primeiro trata-se da subdivisão da gleba, já o segundo trata da subdivisão do lote.

O desdobro, assim como o desmembramento e o loteamento, necessita ser aprovado pela municipalidade, bem como deve estar previsto em lei municipal, pois a Lei Federal 6.766/79 não o disciplina. O registro do desmembramento e do loteamento é sempre obrigatório (art. 18 da Lei Federal 6.766/79). Já com relação ao registro do desdobro (ou desdobramento), o art. 18 da Lei Federal 6.766/79 nada dispõe a respeito, pois trata apenas de loteamento e desmembramento. (DAHIBIR, 2010, p. 354)

1.2.1 Objetivo e definição

O parcelamento e uso do solo urbano possuem como alvo desenvolver as diferentes atividades urbanas em seus vários aspectos. A concentração equilibrada destas atividades e de pessoas no município, estimula o desenvolvimento urbano, rural e industrial no município, mediante controle do uso e aproveitamento do solo. (DAHIBIR, 2010, p. 380)

Nos desmembramentos e parcelamentos é utilizada linguagem própria, cujas definições são as seguintes: **a) Área urbana**: é a área inserida dentro do perímetro urbano do município, definido por lei específica; **b) Área rural**: é a área reservada para crescimento urbano do município, definida em lei específica para esta finalidade; **c) Área verde**: área com tratamento paisagístico, reservada para atividades de recreação ou descanso; **d) Área institucional**: é a parcela do terreno reservada para edificação de equipamentos comunitários; **e) Área de interesse público**: é a área transferida ao município quando da aprovação de loteamentos e seus registros; **f) Desdobro**: é a divisão de área inserida em loteamento devidamente aprovado, em duas partes para formação de novos lotes; **g) Lotes**: é a parcela do terreno resultante do parcelamento do solo que tem frente para via pública ou que com ela se comunica por acesso;

1.2.2 Proibições de parcelamento do solo urbano

A Lei nº 6.766/79 nos incisos do parágrafo único do art. 3º estipula os casos em que não serão permitidos o parcelamento do solo urbano, porém, afirma antes que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

As proibições expressas na LPSU são de caráter sanitário e de segurança pública. As vedações podem ser elencadas da seguinte forma: **a)** em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; **b)** em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; **c)** em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; **d)** em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; **e)** em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

1.2.3 Aprovação e Legalidade

Preceitua artigo 12 da LPSU que o projeto de loteamento e desmembramento deve ser submetido à aprovação municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, sendo assim, somente serão considerados regulares quando possuir a aprovação do Órgão Municipal (Prefeitura).

O §1º do artigo 9º da LPSU preceitua que os desenhos do projeto deverão conter no mínimo:

- 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, ponto de tangência e ângulos centrais das vias;
- IV - os perfis longitudinais, e transversais de todas as vias de circulação e praças;
- 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.

Preceitua também o § 2º do mesmo artigo 9º reza que 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 das 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.

1.3 Registro Imobiliário

Após a aprovação, o projeto de loteamento ou desmembramento tem que ser submetido ao Registro Imobiliário da Comarca local, nos termos da legislação vigente (art. 18 da lei nº 6766/79) e a execução das obras se dará segundo a respectiva aprovação.

Desta forma, o loteamento ou desmembramento só se tornará legal, após aprovado, executado e submetido ao registro conforme exposto pela legislação vigente. O artigo 18 da LPSU dispõe que o loteador deverá submeter o projeto ao S.R.I da comarca local, dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado de uma forte documentação, conforme rol taxativo do mencionado artigo.

Tendo observada a documentação e estando em ordem, o registrador, deverá comunicar o Órgão Municipal e fará publicar edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo ainda ser impugnado o pedido no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação. Findado o prazo sem impugnação, imediatamente será feito o registro. Caso houver impugnação de terceiros, o registrador intimará o requerente e o Órgão Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão (art. 19 § 1º da LPSU).

Registrado o loteamento, o registrador imobiliário comunicará, por certidão, o registro ao Órgão Municipal (§5º do art. 19 da LPSU).

Na Serventia Imobiliária far-se-á o registro do loteamento, com indicação para cada lote, a averbação das alterações, a abertura de ruas e praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos (Parágrafo único do art. 20 da LPSU).

Reza o artigo 21 da LPSU:

Quando a área loteada estiver situada em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro será requerido primeiramente perante aquela em que estiver localizada a maior parte da área loteada. Procedido o registro nessa circunscrição, o interessado requererá, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior, até que o loteamento seja registrado em todas. Denegado o registro em qualquer das circunscrições, essa decisão será comunicada, pelo oficial do registro de imóveis, às demais para efeito de cancelamento dos registros feitos, salvo se ocorrer a hipótese prevista no § 4º deste artigo.

Sendo assim o se o perímetro loteado estiver numa área de mais de uma circunscrição imobiliária, o registro será concretizado em todas as circunscrições, iniciando-se com aquela em que está situada a parte maior da gleba, e nas demais sucessivamente.

1.3.1 Responsabilidade do Registrador Imobiliário

Com o advento do novo Código Civil e alterações promovidas pela Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73), o Registro de Imóveis passou a ter função imprescindível para direito brasileiro, de maneira tal que praticamente todas as relações patrimoniais envolvendo imóveis são controladas por ele,

criando e aprimorando o cadastro da propriedade imobiliária. Propriedade essa assegurada pela CRFB em seu art. 5º, XXII, a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país (FIORANELLI, 2001, p. 384).

O registro de imóveis não é simplesmente um repositório de títulos, pelo contrário, ele transformou-se em verdadeiro órgão controlador de seus aspectos formais, aplicando-se os princípios registrários, sem intervir na vontade das partes, garantindo segurança jurídica, confiabilidade do sistema e a publicidade de seus atos. Uma clara percepção da importância do registro de imóveis está expressa no fato de que durante esses anos de existência, ele sofreu uma significativa evolução, centralizando as informações imobiliárias e sendo utilizado de fonte segura e obrigatória por todos os ramos do direito (MELO, 2007, p.60).

O Registro de Imóveis não é uma instituição estática, alheia ao que ocorre à sua volta e, desde que assegurada a segurança jurídica e a confiabilidade do sistema, deve recepcionar títulos instruídos de documentos que importam em superação de óbices ofertados. Não há razão para se transformar a apregoada rigidez formal do sistema registrário em dogma que redunde em negação do próprio direito real, punindo as deficiências anteriores com soluções inadequadas e exigindo perfeição ainda não atingida. A razoabilidade há de pautar a conduta de todos os que atuam na área (MELO, 2007, p.61).

A Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994 em seus artigos 22, 23 e 24, expressa a responsabilidade direta e objetiva do registrador:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

Art. 23. A responsabilidade civil independe da criminal.

Art.24. A responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública. Parágrafo único. A individualização prevista no caput não exime os notários e os oficiais de registro de sua responsabilidade.

2 FORMAS DE PARCELAMENTO ILEGAL DO SOLO URBANO

2.1 Parcelamento ilegal do solo urbano

A classificação mais precisa e detalhada concernente a esse tema, é oferecida por Diógenes Gasparini, partindo da distinção entre o parcelamento clandestino e irregular. Salienta-se que:

As espécies “parcelamento clandestino” e “parcelamento irregular” fazem parte, portanto, do gênero “parcelamento ilegal”. Há uma tendência doutrinária, contudo, em considerar as expressões “parcelamentos ilegais”, “parcelamentos irregulares” e “parcelamentos clandestinos” como sinônimas (GASPARINI, 1988, p. 128).

Todos os parcelamentos aprovados pela Prefeitura, ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, e executados de acordo com os ditames da aprovação, conforme o registro no cartório imobiliário e segundo as normas jurídicas em vigor quando da prática de tais atos, são considerados legais.

O parâmetro de separação entre loteamento e desmembramento clandestino e irregular, está expresso na interpretação do caput do art. 40 da LPSU que reza:

A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Quando o art. 40, da LPSU, faculta a regularização dos loteamentos e desmembramentos não-autorizados ou executados sem observância do ato de aprovação, está demonstrando, respectivamente, o parcelamento clandestino (não-autorizado) e o irregular (aprovado e executado em desacordo com a legislação). A grande distinção entre a clandestinidade e a irregularidade, encontra-se na existência ou não da aprovação do parcelamento do solo (GASPARINI, 1988, 128-129).

O loteamento ou desmembramento é considerado clandestino na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) para examinar e aprovar o plano, se for o caso, dele não tem, nenhum conhecimento oficial. Salienta-se que podem ser clandestinos parcelamentos executados e não executados, desde que presente a característica marcante, qual seja, a inexistência de aprovação do Poder Público, pois, a inexistência da aprovação pode decorrer em função da ausência de solicitação ou em decorrência do indeferimento do pedido (GASPARINI, 1988, 129).

Considera-se, também, irregular, o parcelamento que na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) o examina e o aprova a pedido do interessado que, registrado ou não no cartório imobiliário, deixa de executá-lo ou o executa em desacordo com a legislação contemporânea ou em desacordo com o ato de aprovação ou, após a aprovação e execução regular, não o registra (GASPARINI, 1988, 130).

Não é considerado irregular o parcelamento aprovado, executado e registrado nos moldes e condições da legislação contemporânea que pela não ocupação dos lotes e pela ação do tempo, parece inexecutado ou irregularmente executado (erosão e mato em toda sua área, destruição de obras de escoamento de águas pluviais etc.). A manutenção desses equipamentos urbanos e comunitários, bem como a conservação em bom estado das ruas e praças é obrigação do Município. O parcelador, com a entrega do plano, desobriga-se dessas responsabilidades que passam à alçada municipal. Essa obrigação coincide com a expedição, pelo Município ou pelo Distrito Federal, de um termo de vistoria e recebimento do parcelamento, hoje Termo de Verificação, previsto no inc. V, do art. 18, da LPSU (GASPARINI, 1988, 130).

2.2 Razões para a não observância das normas contidas na LPSU

Vários são os fatores que colaboram para o surgimento dos chamados loteamentos ilegais, que desestimulam o proprietário a ingressar pelo mercado formal, destacam-se os seguintes: I) as restrições legais ao aproveitamento do solo (recuos, gabarito, áreas non aedificandi); II) os custos e a burocracia

para a execução do loteamento. III) a ganância imobiliária; IV) a falta de planejamento público para o desenvolvimento de um crescimento urbano ordenado; V) a negligência dos entes públicos (FREITAS, 2000, p. 12-13).

Inúmeros são os argumentos para a não observância da lei, como exemplo clássico, temos o alto custo de implantação e a burocracia pesada para aprovação, salienta-se que:

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 (FREITAS, 2000, p. 334).

2.2.1 Efeitos da não observância das normas contidas na LPSU

Com relação aos efeitos que a instalação de um loteamento ilegal produz, podemos destacar os seguintes: I) inobservância às normas e às técnicas de engenharia; II) remoção da cobertura vegetal, prejudicando a estabilidade do solo, favorecendo sua erosão e o assoreamento de cursos d'água; III) raros espaços reservados às áreas públicas para fins comunitários (praças, áreas verdes); IV) saturação dos equipamentos públicos e comunitários dos bairros vizinhos, dando margem à superlotação de hospitais e escolas, face à ausência de áreas institucionais nos loteamentos ilegais; V) desrespeito ao consumidor, no tocante às imposições unilaterais e cláusulas abusivas nos contratos para a aquisição do lote, forçando os compradores à inadimplência e à perda do terreno, sem a devolução do que já pagaram; VI) ligações inoficiosas das redes públicas de luz e água, gerando riscos para os moradores e transeuntes, além de sobrecarregar a rede oficial; VII) despejo do esgoto doméstico, sem tratamento, no solo e nos córregos dos rios e mananciais; VIII) formação de focos de sujidades com o depósito de lixo em locais impróprios, ocasionando a proliferação de transmissores de doenças; IX) sobrecarga nas despesas do Poder Público, que será obrigado a atuar na urbanização desses loteamentos (FREITAS, 2000, p. 14-16).

A desordenada ocupação do solo com a implantação dos loteamentos clandestinos, em face da não observância das normas urbanísticas, conduz: 1º) à proliferação de habitações edificadas sem segurança e em condições subumanas (insalubridade); 2º) ao surgimento de fatores que degradam o meio ambiente e a saúde; 3º) ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos na LPSU (art. 4º, § 2º e art. 5º, parágrafo único) e incompatível com o meio físico (má localização), gerando um crescimento caótico à cidade; 4º) à marginalização dos habitantes com o incremento da desigualdade social, refletindo desta forma na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas ilícitas, etc.) (FREITAS, 2000, p. 16).

Dentre outros transtornos causados pela ocupação irregular do solo urbano, destacam-se os seguintes: desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos, assoreamento dos rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implementação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e lençol freático; ligações clandestinas de energia elétrica, resultando em riscos de acidentes e incêndios; expansão horizontal excessiva da malha urbana, ocasionando elevados ônus para o orçamento público. (<http://www.senado.gov.br>, acessado em: 16 de fevereiro de 2010).

2.3 Possíveis formas de burla da LPSU

2.3.1 Condomínio geral

O condomínio geral, conhecido também como tradicional ou comum, disciplinado pelo Código Civil através dos artigos 1.314 ao 1.330, ocorre quando duas ou mais pessoas optam, por livre deliberação de vontade tornarem proprietários em comum de uma mesma coisa ou bem, a fim de usarem e fruírem de tal coisa. Ocorre como bem explicado em parecer de n. 348 da lavra dos Drs. Antonio Carlos Morais Pucci, Eduardo Moretzsohn de Castro, Luís Paulo Aliende Ribeiro, Marcelo Fortes Barbosa Filho e Mário Antonio Silveira, Juízes Auxiliares da Corregedoria-Geral de São Paulo, emitido no Processo CG 2.588/2000, a prática do loteamento clandestino se desenvolve da seguinte maneira:

[...] É grave a situação hoje vivenciada pelo registro imobiliário de praticamente todo o Estado de São Paulo, representada pela proliferação de casos de parcelamento irregular do solo, efetuado em manifesta fraude à legislação cogente que rege a matéria, com a indevida utilização do instituto jurídico do condomínio do Código Civil, por meio da alienação, a significativa pluralidade de condôminos que não guardam entre si relação de parentesco ou outro fato que justificasse a comunhão, de diminutas e similares frações ideais do todo do imóvel, sem identificar, nos títulos leva dos a registro, metragem certa, localização ou identificação dos lotes, não obstante esteja a posse de cada adquirente perfeitamente definida e delimitada, tanto no local como em plantas e outros documentos particulares que não são apresentados ao registrador. [...].

Desta forma para fugir do rigor da legislação urbanística, os profissionais especialistas em loteamentos e desmembramentos, passaram a vender frações ideais dos imóveis, com expressa localização e metragem certa, caracterizando de maneira oblíqua e irregular o parcelamento do solo urbano.

2.3.2 Doações para o município

Havendo abertura de rua ou prolongamento de via existente o caso é de loteamento a teor do art. 2º, parágrafo 1º, da Lei nº 6.766/79, não se tratando de mero desdobro. Doar rua para o Município para livrar-se de registrar loteamento é burla à Lei nº 6.766/79.

A jurisprudência acrescenta:

Processo CGJ/SP 1.442/98-Parecer 748/98 - Ementa: O desmembramento de lotes em novas glebas pelo seccionamento da área derivado da doação de faixas de terreno à Municipalidade para o prolongamento de vias públicas caracteriza loteamento sujeito ao registro especial de que trata o art. 18 da Lei 6.766/79.

2.3.3 Abertura de vias públicas

Pela abertura de ruas, pode-se burlar a lei do parcelamento do solo urbano, por ação da administração municipal. E com aparência de legalidade. Basta que o município, por desapropriação direta ou indireta, venha abrir vias públicas, até mesmo desnecessário ou a pretexto de prolongamento do sistema viário, em considerável imóvel urbano particular, com o intuito velado de se entregar ao proprietário pequenas áreas líquidas, que, vindo a ser desdobradas e mesmo submetidas a registro especial, terão as exigências mitigadas, em razão do tamanho e de legislação específica, até mesmo com a dispensa de reserva dos espaços mencionados no art. 4º, I, da Lei 6.766/79. E o que é pior, com a implantação das obras de infra-estrutura a custa do município, porque foi ele e no seu interesse quem abriu as ruas (GALHARDO, 2004, p. 20-21).

Evidente a burla, poderá o registrador comunicar ao Ministério Público para as medidas que o órgão entender necessárias, porque o Registro Imobiliário não pode recusar o registro de desapropriação para abertura de rua. Não lhe compete indagar se houve ou não acordo entre o particular e a municipalidade para escapar do registro especial, com as consequências decorrentes. Nem instalar discussões acerca do mérito do procedimento administrativo relativo à abertura de rua, inquinada de irregular, no restrito âmbito de dúvida (GALHARDO, 2004, p. 21).

2.3.4 Associações e cooperativas habitacionais

É muito comum a utilização de associações e cooperativas habitacionais para a implantação de loteamentos ilegais. Muitas são constituídas fraudulentamente, escondendo uma prática empresarial de alta rentabilidade (FREITAS, 2000, p.17).

A citada prática leva à implantação de loteamentos e desmembramentos que não atendem às normas urbanísticas federais, estaduais e municipais e que sugam as economias de famílias carentes de moradia, sem nenhuma garantia legal de que receberão o bem adquirido (PINTO, 1999, p. 160).

2.3.5 Condomínios de casas e loteamentos fechados

Outra forma de burla as disposições vigentes na LPSU é a utilização do condomínio previsto na Lei n. 4.591/64 (Lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias), e o fechamento de loteamentos.

Neste aspecto salienta-se ainda que:

Inspirados na má qualidade de vida urbana, gerada pela desenfreada e caótica ocupação do solo nos grandes centros, empresários do ramo imobiliário têm optado por moradias dotadas de comodidade, luxo e segurança, além do *status* de se morar bem. Estas são algumas das razões da proliferação de uma modalidade de parcelamento do solo urbano, os 'loteamentos fechados', com características especiais que os diferem dos convencionais. Geralmente implantados na periferia das metrópoles ou fora do perímetro urbano, apresentam-se cercados por muros, com suas entradas equipadas com guaritas e, de ordinário, fechadas por cancelas, vigiadas por agentes privativos de segurança que controlam seu acesso mediante prévia identificação, permitindo o ingresso somente aos residentes ou às pessoas por estes autorizadas, impedindo, assim, a livre entrada e circulação de pessoas estranhas ao parcelamento, inclusive às praias do litoral, naqueles loteamentos que margeiam a orla marítima (FREITAS, 2007, p. 148-149).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a citada lei objeto do presente estudo, disciplina questões concernentes à fase civil, que diz respeito ao registro, a propriedade e aos lotes. A fase administrativa, que diz respeito às diretrizes e as aprovações. E fase urbanística, que diz respeito à realização das obras e a transferência de posse e domínio das áreas (glebas ou lotes) para o Município do parcelamento, tendo como prioridade a harmonia entre os lugares ocupados pelas obras particulares e os reservados para instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

O descuido em não observar as normas jurídicas contemporâneas, citadas no presente trabalho, gera os parcelamentos ilegais, de uma forma geral localizados em áreas ocupadas pela população de renda baixa e com inúmeros problemas concernentes à engenharia, cobertura vegetal e acúmulo de lixo.

Sendo assim, é indispensável que os municípios tenham um serviço de fiscalização severo concernente ao uso e ocupação do solo urbano, uma vez que, às decisões judiciais, vêm declarando responsabilidade solidária da Administração Pública e do parcelador faltoso na regularização de regiões ilegalmente utilizadas.

Não restam dúvidas acerca da ilegalidade gerada através de formações fraudulentas de associações e de cooperativas habitacionais e das falsas instituições de condomínios tradicionais, na forma em que a ordem legal é omitida para não serem observados vários requisitos de natureza pública.

Em decorrência da propagação dos efeitos do desrespeito à ordem urbanística sobre a coletividade, sua defesa assume posição de destaque, através da atuação de agentes privados (cidadãos, em geral, advogados e corretores de imóveis) e públicos (registradores, Municípios, autoridade policial, Poder Judiciário e Ministério Público).

A participação popular nos programas de desenvolvimento urbano propicia uma nova relação entre o Estado e a sociedade, assumindo esta também a responsabilidade na gestão da coisa pública, bem como na promoção de políticas públicas destinadas a garantir e concretizar direitos que visem à melhoria da qualidade de vida.

Enfim para conquistarmos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, só poderá ser concretizada se houver a divulgação de uma educação urbanística técnica, de forma que seja difundida a todos os cidadãos e, especificamente, àqueles que lidam cotidianamente com a propriedade imobiliária urbana (advogados, corretores, proprietários de imobiliárias), incluindo-se também os agentes públicos (registradores, Prefeituras, Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) responsáveis pelo fiel cumprimento e aprimoramento da legislação.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 41, p. 64-73, maio/ago. 1997.

ATHAYDES, Olmiro Gayer; ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer. **Teoria e Prática do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Saraiva, 1984.

COSTA, Sebastião Rodrigues da. **Registro de Imóveis: Roteiro Registral Imobiliário – Comentários a Lei 6.015/73**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

COSTA, Roberto Elias. **Dissolução de sociedades habitacionais pelo ministério público**. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999.

DAHIBIR, Rahj Al. **Prática do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e RCPJ**. Santa Cruz da Conceição: Vale do Mogi, 2010.

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.

GALHARDO, João Baptista. **O Registro do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2004.

GALHARDO, João Baptista. Aspectos registrários da aplicação da lei federal 9.785, de 29.01.1999. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 46, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Município e o Parcelamento do Solo**. 2ª Ed.. São Paulo: Saraiva, 1988.

MACHADO, Antônio Alberto. Ministério público, urbanismo e democracia. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999.

PINTO, Victor Carvalho. **Ocupação Irregular do Solo Urbano: o Papel da Legislação Federal** Disponibilizado no sítio eletrônico: <http://www.senado.gov.br>. [Acesso em: 16 de fevereiro de 2010.]

PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais. In: FREITAS, José Carlos de (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: lei n. 6.766/79. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

.