

| 1217 | LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS: LEI PARA QUE, LEI PARA QUE ? MAS QUAL LEI?

Gisela Cunha Viana Leonelli

Resumo

Este artigo pretende compor o quadro de regulação sobre a produção de loteamentos e condomínios no Brasil. Tem como objetivo discutir a produção de condomínios horizontais fechados frente à lei federal de parcelamento do solo urbano L.F. nº 6766/79, bem como apresentar alguns caminhos (i) legais utilizados pelo mercado imobiliário e o poder público para aprovação destes empreendimentos. Para tanto, este trabalho remete às definições de “cidades que parcelam” e “cidades que constroem”, às distinções entre condomínios horizontais e condomínios verticais e a utilização da lei que regulamenta o regime de propriedade para fins de produção de lotes. Por fim, questiona o impacto da hegemonia dos empreendimentos fechados e da não aplicação da lei federal de parcelamento do solo urbano.

Palavras-chave: Lei 6766/79; Condomínio Horizontal Fechado; Loteamento; Parcelamento do Solo Urbano.

Lei Lehman, a lei para produção de lotes no Brasil

A abertura de loteamentos é a forma de urbanização mais corriqueira e significativa de nosso país. As cidades brasileiras se expandem pela produção de lotes, numa constante transformação de áreas rurais em urbanas. É nestes lotes, sejam regulares ou não, infraestruturados ou precários, que a casa brasileira se edifica. A busca da moradia é um valor incorporado em todas as classes sociais do país. Em cidades grandes, médias ou pequenas, de norte a sul do país, o acesso a casa é um objetivo prioritário da maioria dos nossos cidadãos: sejam em centros urbanos, em áreas periféricas, apartamentos, casas isoladas, condomínios fechados, ocupações informais, irregulares ou clandestinas. No entanto, em nossas cidade, anteriormente à construção de qualquer moradia ou edificações para outros usos, além do residencial, é preciso se ter acesso ao lote, à terra urbanizada. É o lote a porção de terra que irá receber a moradia, seja ela unifamiliar ou multifamiliar.

De acordo com a legislação brasileira, para a terra se tornar lote é preciso passar pelo processo de parcelamento do solo. Lote é a terra dotada de infraestrutura, após ser parcelada.

No Brasil, o disciplinamento deste processo de subdivisão do solo urbano bem com a regulação da transferência deste como propriedade é regida pela a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, nº. 6.766/79, também conhecida como Lei Lehman. Esta legislação trata de aspectos urbanísticos, sanitários, penais, civis, registrários e

administrativos a serem observados por todos os entes federativos no ato de parcelamento do solo urbano.

A lei federal de parcelamento do solo é constituída por algumas normatizações básicas. A primeira delas é a definição das tipologias de parcelamento do solo previstas e de onde este poderá ocorrer. A segunda trata das definições dos requisitos urbanísticos exigidos para o parcelamento do solo, onde se destacam: a infraestrutura mínima exigida, a exigência de áreas públicas, o tamanho do lote mínimo, as faixas onde não se pode edificar e os vínculos com a legislação de uso e ocupação do solo existente. Quanto aos aspectos administrativos, a lei estipula os procedimentos básicos para a aprovação do projeto de loteamento, definindo o papel do poder público, do empreendedor e os documentos e informações exigidos tanto do projeto quanto da propriedade. Quanto aos aspectos registrários, a lei define a obrigatoriedade do registro cartorário do loteamento e sob quais condições esta deve ser efetuada ou cancelada. Outro aspecto tratado refere-se ao regulamento dos contratos de compra e venda, bem como as garantias do comprador e do vendedor de lotes. A lei dispõe também de como deve ser tratado os casos de loteamentos irregulares, destacando o papel do poder público, os direitos dos adquirentes de lotes e as penalidades impostas ao empreendedor.

Além de definir as tipologias de parcelamento permitidas no país, tal lei define também as regras, critérios e exigências para se aprovar o parcelamento do solo. Desta forma, é a partir das regras da lei do parcelamento do solo urbano que as cidades brasileiras se expandem legal e regularmente. A margem de tais regras, a expansão estaria ilegal e irregular. É a partir da referência da LF - Lei Federal nº. 6.766/79 que, uma vez não respeitados suas exigências, os parcelamentos são considerados irregulares ou ilegais.

Diante disto, a lei de parcelamento do solo acaba por definir três referências para os processos de loteamento: a da qualidade urbanística (uma vez que determina a infraestrutura mínima exigida bem como a exigência de áreas públicas); da legalidade (ao determinar quais são as condições e exigências legais para se parcelar o solo em todo o território nacional); da comercialização (ao determinar em quais condições o parcelamento do solo pode ser comercializado, as obrigações dos empreendedores, o papel das prefeituras, a obrigatoriedade dos registros, regras para os contratos de compra e venda, bem como as penalidades no caso de infração das regras estabelecidas).

Cidades que constroem e cidades que parcelam

Para se discutir a prática do parcelamento do solo no Brasil, torna-se fundamental fazer uma distinção inicial entre “cidades que parcelam” e “cidades que constroem”, a partir da dinâmica de seu mercado imobiliário (Leonelli, 2006).

Cidades que parcelam são aqui consideradas aquelas que têm na abertura de novos parcelamentos sua principal forma de urbanização. De forma geral, estas cidades não se encontram em regiões metropolitanas; possuem grande estoque de glebas urbanas ou rurais a serem parceladas, situado em vazios urbanos ou na franja periurbana. Destaca-se o aquecimento do seu mercado imobiliário para produção de novos loteamentos, onde a casa unifamiliar em lote isolado é a cultura de moradia predominante. Estas cidades apresentam baixas e médias densidades populacionais e construtivas e reduzido índice de verticalização.

Quanto às “cidades que constroem”, estas são as que possuem um processo de urbanização já consolidado, onde a atuação do mercado imobiliário se pauta, majoritariamente, na construção civil e não na abertura de novos parcelamentos do solo. Suas áreas de expansão já foram ocupadas há décadas atrás e as glebas para novos loteamentos são escassas. A dinâmica imobiliária de “cidades que constroem” é centrada na renovação do patrimônio construído em lotes já existentes e alto índice de verticalização. Geralmente são cidades de regiões metropolitanas com expressiva densidade populacional e construtiva. Além destas características, estas cidades apresentam extensas áreas ocupadas por loteamentos clandestinos de baixa renda que necessitam de regularização fundiária e urbanística.

Esta diferenciação entre “cidades que parcelam” e as “cidades que constroem” tem como objetivo evitar equívocos na análise da (não) aplicação da Lei Lehman. O papel e o impacto da prática de loteamentos e condomínios horizontais nestas duas realidades urbanas são distintos e não devem ser objetos de leituras homogêneas. Faz-se necessário curar-se da “miopia metropolitana”, ou em outras palavras: desfazer-se do entendimento de que as dinâmicas urbanas ocorridas nas metrópoles são aplicáveis para o restante do país.

Loteamento e desmembramento. E condomínio horizontal?

No regime jurídico brasileiro, há apenas duas tipologias de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento. Loteamento ocorre quando há necessidade de abertura, alteração ou prolongamento de vias existentes para se garantir o acesso ao lote. Já o desmembramento incide em situações que não é preciso a abertura, modificação ou prolongamento das vias existentes para acessar o lote.

Na prática, desmembramento é para casos de resquícios de glebas ou vazios urbanos, onde uma pequena porção de terra já está circundada pelo sistema viário existente e a simples divisão deste terreno em lotes garante que estes tenham sua frente voltada às ruas já abertas. São situações urbanísticas de áreas inseridas no tecido urbano. O critério da não necessidade de abertura de vias, juntamente com a necessidade da frente de lotes voltado às vias existentes, já condicionam que esta tipologia de parcelamento do solo é destinada a pequenas áreas. Até a alteração da Lei Lehman pela Lei nº 9.785/99, a própria lei Leinº 6.766/79 liberava os desmembramentos da doação de 35% do total da gleba para áreas públicas; após esta alteração, a regulamentação dos percentuais é definida em âmbito municipal.

A tipologia de parcelamento do solo denominada loteamento destina-se para glebas que formarão parte significativa do tecido urbano. O fio divisor desta distinção, mais uma vez, é o sistema viário. Se a gleba tem um tamanho suficiente que é preciso abrir, prolongar ou alterar vias existentes para acessar os lotes, é preciso lotear e não se pode desmembrar. O loteamento, por se tratar da produção de um novo bairro, deve doar áreas públicas para receber áreas verdes e áreas institucionais, bem como suas ruas - públicas - que devem ser incorporadas à cidade. Como já citado, a regulamentação do percentual de áreas públicas passou a ser de competência das legislações municipais a partir da Lei nº 9.785/99. Desde então, o mínimo de 35% do total da gleba que a lei federal estipulava para doação de áreas públicas, incluindo o sistema viário dos novos loteamentos, foi flexibilizado.

Em nenhum momento da lei federal há a menção de outra categoria de parcelamento do solo como condomínio horizontal ou loteamento fechado. Perante a Lei 6.766/79, a prática destas categorias é evidente burla à regra federativa. Esta contravenção ficava mais evidente quando a exigência de área pública estava circunscrita na lei federal, incluindo o sistema viário. Ao se privatizar áreas que obrigatoriamente deveriam ser públicas, a fraude era notória.

Vários estudos e artigos tratam da (i) legalidade dos condomínios horizontais fechados e de seus impactos negativos na estrutura urbana (Beré, 2003; Cordeiro, 2003; Freitas,2008). Nesta disputa, entre a constitucionalidade ou não dos condomínios fechados, o mercado imobiliário tem ganhado o apoio dos poderes legislativo e executivo municipais como também do comprador de lotes destes empreendimentos.

Condomínio vertical, condomínio horizontal e a uma lei fora do lugar.

Várias legislações municipais de parcelamento do solo estipulam que as categorias de parcelamento vigentes são loteamento e desmembramento. No entanto, em uma lei paralela, criam a categoria de condomínios horizontais argumentando que não se trata de parcelamento do solo, mas sim de condomínios. Ora, na prática, urbanisticamente, o que ocorre é o parcelamento do solo, a criação de lotes, a implantação de unidades unifamiliares e seu posterior fechamento. O argumento de se tratar de condomínio e não de loteamento é utilizado para escapar da criação “legal” de uma nova categoria de parcelamento do solo, o que seria contrária à Lei nº 6.766/79. No entanto, qualquer legislação que permite condomínios horizontais fechados está criando uma nova categoria de parcelamento do solo não prevista pela lei federal brasileira.

O pretexto legal utilizado para respaldar os condomínios horizontais fechados é o desvirtuamento da Lei Federal nº 4.591/1964 que trata do regime jurídico de propriedade em condomínios. Utiliza-se uma lei que tem como função regulamentar o regime de propriedade para outro objetivo, o de se parcelar o solo urbano. Regime de propriedade cabe ao Código Civil, enquanto parcelamento do solo urbano é matéria de Direito Urbanístico. Aplicar um pelo outro, é no mínimo, subverter seus princípios e objetivos.

Para se ilustrar a correta aplicação Lei Federal nº 4.591/1964, cabe elucidar a distinção entre condomínios horizontais fechados e condomínios verticais. Nos dois casos, não há matrículas de propriedades individuais, mas sim fração-ideal. Em condomínios horizontais fechados ocorre a repartição da gleba em “pseudo-lotes”, com abertura de sistema viário privatizado para construção de unidades unifamiliares horizontais autônomas e a criação de espaços coletivos, mas não públicos. O fechamento do empreendimento é imperativo, sendo que há casos em que áreas públicas são destinadas extra muros. Nos condomínios verticais, os edifícios construídos são implantados em lotes resultantes de glebas já parceladas, onde o sistema viário bem como as outras áreas públicas já foram devidamente destinados. Neste caso, a Lei Federal nº 4.591/1964 é aplicada coerentemente para disciplinar o regime de propriedade de um lote, e não de uma gleba¹.

Outra diferença fundamental entre os condomínios verticais e os condomínios horizontais é o impacto urbanístico. Os primeiros, por serem edificadas em áreas já parceladas estão inseridos na malha urbana enquanto que os condomínios horizontais fechados comprometem a mobilidade urbana, privatizam áreas públicas, acirram a criação de guetos sociais, efeitos tratados por diversos autores. (Caldeira, 2000; Granja, 2003; Rodrigues, 2006; Lopes e Monteiro, 2007; Freitas, 2008). Os impactos urbanísticos dos

¹ Gleba é a terra que não sofreu parcelamento do solo urbano. Lote é o produto da gleba já parcelada.

condomínios horizontais fechados não são o foco deste artigo, mas sim o efeito da sua permissividade na produção de loteamentos.

Quem vai lotear?

Para o promotor imobiliário, o investimento em um condomínio horizontal fechado ou a possibilidade de se fechar um loteamento é mais vantajoso que promover um loteamento seguindo à Lei Federal 6.766/79. O sucesso deste tipo de empreendimento é conhecido pelo Brasil afora e em todas as classes sociais (Freitas, 2008; Rodrigues, 2006; Silva, 2007; Castello, 2008; Melgaço, 2012).

Uma vez permitido, legalizado, aprovado e incentivado pelo poder municipal a proliferação de condomínios horizontais e loteamentos fechados, qual a vantagem de se lotear deixando áreas públicas e sistema viário em empreendimentos abertos? O “lote” em um empreendimento fechado é vendido por um valor superior a um lote de um loteamento que segue a Lei Lehman e o comprador está disposto a pagar pelas vantagens anunciadas deste produto mercadológico, em especial a prometida segurança e o status social. Como já mencionado, este produto atinge o mercado de terras de todas as classes sociais que tem capacidade de compra para construção da casa própria, diferenciando sua localização e padrão de acordo com o patamar social a ser destinado.

Desta forma, o maior impacto da permissividade de empreendimentos fechados horizontais é sua hegemonia. A proliferação desta forma de se urbanizar e expandir as “cidades que parcelam” tornou-se única. Este impacto se desdobra em três momentos nestas cidades. Inicialmente, há a escassez de lotes inseridos no tecido urbano, produto de parcelamento do solo regular. Posteriormente, há carência e desvalorização de áreas públicas que são substituídas por áreas coletivas privatizadas. Por fim, há a total ruptura do tecido urbano como aquele de suporte para as práticas sociais e a construção coletiva da cidade.

Conclusão

O circuito de i) hegemonia de condomínios horizontais fechados, ii) escassez e desvalorização de áreas públicas e iii) ruptura do tecido urbano é constantemente retroalimentado. Este processo é tão intenso que é de se esperar que a função das áreas públicas como espaço de sociabilidade seja questionado. (Benfati e et al., 2010). No entanto, é

preciso buscar as causas deste esvaziamento da função das áreas públicas. Entre muitas, a tácita aceitação da substituição dos espaços públicos pelos coletivos, é uma delas.

A questão primordial não é se a prática de produção de lotes em condomínios fechados é ilegal ou não perante a Lei Federal 6.766/79. Esta categoria provavelmente será incorporada na Nova Lei de Responsabilidade Territorial em votação no Plenário da Câmara dos Deputados desde 2007 e teremos uma lei federal para a produção de condomínios horizontais fechados. A reflexão que se coloca é que modelo de cidade está se abandonando ao não se aplicar Lei 6.766/79 e privilegiar o padrão paralelo de se lotear via empreendimentos horizontais fechados.

Bibliografia

Benfatti, D. M., Queiroga, E. F., Silva, J. P. M. 2010. Transformações da metrópole contemporânea: novas dinâmicas espaciais, esfera da vida pública e sistema de espaços livres. Revista ANPUR, vº 12, nº1, p.29-43

Beré, C. 2001. O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano. In: Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHRB - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. *Temas de Direito Urbanístico*3. São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, p. 327-344.

Brasil. 1964. Lei Federal nº 4.591/1964. Dispõe sobre condomínio em edificações e incorporações imobiliárias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm [Consultado 19 de novembro de 2012].

_____. 1979. Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action>. [Consultado 19 de outubro de 2012].

Caldeira, T. P. do R. 2000. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: EDUSP.

Castello, I. R. 2008. *Bairros, Loteamentos e Condomínios*. UFRGS, Porto Alegre, 2008.

Cordeiro, G. C. S. 2003. A natureza jurídica dos bens de uso comum nos condomínios fechados. In: Fernandes, E; Alfonsin, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Belo Horizonte: DelRey; Lincoln Institut, p. 311-316.

Freitas, E. L. de. 2008. Loteamentos fechados. *Tese de Doutorado*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.

Leonelli, G. C. V. 2003. Da gleba ao lote: dinâmica e produção da insustentabilidade ambiental urbana. *Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental*. Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos.

_____. 2007. A nova Lei de Responsabilidade Territorial e as APPs Urbanas: diferenças entre cidades que parcelam e cidades que constroem. *Anais do Seminário de APP Urbana*. FAUUSP.

_____. 2008. Atores e conflitos do parcelamento do solo nos Planos Diretores Municipais. *Anais do I Seminário Política e Planejamento, Economia, Sociedade e Território*. AMBIENS.

_____. 2010. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979. *Tese de Doutorado*. São Carlos: IAUUSP.

Rodrigues, S. 2003. Loteamentos Fechados e Condomínios Residenciais em São José do Rio Preto. Campinas, FAU/PUCCAMP.

Santos, M. V. M. dos. 2000. Loteamentos irregulares e clandestinos: a improbidade administrativa decorrente da omissão dos agentes públicos no se dever de fiscalização. In: Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHRB - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, p. 241-253.

Melgaço, L. 2012. A cidade de poucos: condomínios fechados e a privatização do espaço público em Campinas. *Boletim de Geografia*, vº2, nº 1.