

Regularização de loteamento em zona rural Alternativas entre Código Civil, Lei nº 4.591/64 e Lei nº 6.766/79

Ricardo Cintra Torres de Carvalho¹

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

Resumo: o presente trabalho é baseado em um caso concreto julgado pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente em 15-8-2013, por maioria, em decisão mantida em 22-5-2014 em embargos infringentes (AC nº 0005751-60.2003.8.26.0099), com pequena alteração no STJ para reconhecer a execução subsidiária contra a Prefeitura, onde o voto vencido analisou as diversas formas possíveis de regularização de parcelamento de pequena dimensão em zona rural. O recurso extraordinário não foi conhecido pelo STF.

Caso: Embargos infringentes rejeitados, sessão de 22-5-2014, Rel. Moreira Viegas. REsp não admitido, AREsp nº 1.136.393-SP, STJ, 2ª Turma, 7-12-2017 não conhecido, e 24-5-2018 (da Prefeitura) provido para reconhecer a execução subsidiária, Rel. Mauro Campbell Marques. Remetido ao STF em 16-8-2018, ARE nº 1.154.221-SP, STF, 24-8-2018, Rel. Rosa Weber, nega seguimento. – 26-8-2019.

Um grupo de pessoas comprou em 1993 uma área de 25.000 m² à beira da represa do Jaguari, em Bragança Paulista, subdividiu a área em lotes e formou um condomínio com partes localizadas sem licença de qualquer órgão ambiental ou administrativo. Verificada a infração, depois de uma alteração na lei municipal, a Prefeitura aprovou em 2000 o projeto do Condomínio Arco Íris (ou Clube Arco Íris). O Ministério Público entende que o parcelamento deva obedecer à LF nº 6.766/79; o juiz entendeu tratar-se de um empreendimento de pequena proporção e baixo impacto que não causa ônus à administração, com poucas unidades (onze casas) e ocupação temporária, situado na zona rural; o empreendimento é viável e foge à proporcionalidade enquadrá-lo como loteamento, que prevê áreas institucionais e áreas públicas e transfere ao erário a manutenção desses espaços hoje feita pelos condôminos; afastou a necessidade de implantação de um loteamento, mas ante as irregularidades indicadas pelo perito, foi anulada a aprovação municipal às construções e determinou-se que o empreendimento fosse regularizado nos termos dos art. 8º, 32 e 68 da LF nº 4.591/64 do Plano Diretor do Município e das normas ambientais, com a obtenção das licenças respectivas e registro no cartório imobiliário.

A Câmara proveu em parte a apelação do Ministério Público para fixar a área *non aedificandi* em 50 m contados da cota máxima de operação da represa Jaguari/Jacareí e impor aos réus a obrigação de fazer consistente em promover a demolição das construções inseridas nesta faixa, remover o entulho para local adequado e recuperar as condições originais da área degradada, para então promoverem a regularização do empreendimento, na parcela em que isto for possível, nos moldes da Lei nº 6.766/79 e do Plano Diretor

¹ Coordenador de Direito Ambiental e Urbanístico da EPM. Integrante do NEDU.

Municipal; e negou provimento à apelação dos réus, mantendo-se, quanto aos demais aspectos, a sentença nos termos acima.

O voto vencido acompanhou a maioria na fixação da área protegida em 50 m e, no mais, manteve a sentença. Segundo ele, o parcelamento do solo se faz, grosso modo, de três maneiras: pelo condomínio em partes ideais e não localizadas do Código Civil (mas que podem ser localizadas sem a alteração do regime jurídico), pelo condomínio horizontal da LF nº 4.591/64 ou pelo parcelamento da LF nº 6.766/79.

Os réus parcelaram o terreno na forma de um condomínio tradicional (em parte ideais segundo o Código Civil), mas localizaram suas partes e pretendem negociá-las livremente, apesar de a doutrina, a jurisprudência e a Corregedoria Geral de Justiça – CGJ terem se posicionado frontalmente contra essa forma de burla à legislação. Essa forma de parcelamento, usual em certo período, mas não mais aceita neste Estado, desnatura o condomínio previsto no Código Civil e constitui clara fraude que não pode ser tolerada. Apenas em raras circunstâncias tal condomínio pode ser admitido, usualmente quando há prévia *affectio societatis* entre os condôminos e a localização das partes não configura um parcelamento. A anulação do registro foi bem determinada.

O parcelamento pode adotar a forma do condomínio horizontal da LF nº 4.591/64, que incentiva a construção de moradias e separa as áreas de propriedade exclusiva e de propriedade comum, de que o adquirente tem uma parte ideal; é uma forma adequada aos pequenos e médios empreendimentos que se presta à venda de unidades em construção ou construídas (art. 8º), não à venda de terrenos para que o adquirente, eventualmente, construa o que preferir. Não é uma forma adequada ou substitutiva do parcelamento, nem era a intenção dos réus (tanto que um deles dividiu o terreno em três partes, quando o condomínio horizontal não permite a alteração da área de propriedade exclusiva).

Pode ainda adotar a forma do loteamento previsto na LF nº 6.766/79 que cuida do parcelamento do solo urbano (e aqui temos um solo rural, embora a jurisprudência tenha dado ênfase à finalidade não rural = urbana, mais que à localização geográfica) e à formação de áreas de novas moradias, componentes de bairros existentes ou embriões de futuros bairros a pressupor uma área maior, o acréscimo de número relevante de moradores e a exigir a adequação do sistema viário, dos serviços essenciais de água, luz e esgoto e da preparação da cidade (e da administração) para os novos moradores: escolas, postos de saúde, ventilação e higiene etc. Por isso prevê a doação das ruas que se integram ao sistema viário existente, de áreas institucionais onde se construam os equipamentos básicos para os moradores (escolas, postos de saúde etc.), de áreas verdes que assegurem um mínimo de qualidade ambiental. Não é uma forma adequada, ou é uma forma onerosa, pesada e complexa para o caso de áreas pequenas, com pequeno número de lotes e de moradias. No caso analisado, o terreno fica na zona rural, foi formado com onze residências de lazer em terrenos grandes e com piscinas, não há pressão populacional nem a necessidade dos equipamentos que as áreas institucionais visam oferecer, não há problemas urbanísticos ou de trânsito a resolver; a perspectiva de ali chegar à mancha urbana é nenhuma ou quase nenhuma, como não chegou nesses 20 anos.

Finalmente, a área pode ser desmembrada (art. 2º § 2º, 10 e 11 da LF nº 6.766/79), quando a subdivisão da gleba em lotes aproveita o sistema viário existente, sem a abertura de novas vias ou logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. É uma forma própria à subdivisão de lotes ou a glebas pequenas, com

reflexo menor nos equipamentos urbanos e por isso sem a separação de áreas institucionais, sistema viário, áreas verdes etc.

Sensível a isso, o juiz entendeu que a implantação de um loteamento traria dois problemas: (i) é uma estrutura desproporcional à pequena dimensão do empreendimento (dezesseis lotes, onze casas com frente para uma única rua interna) e ao impacto ambiental e urbanístico do condomínio; e (ii) transfere para o erário um ônus que os proprietários hoje assumem (o cuidado da única rua e das áreas comuns, da coleta de lixo até a porta do condomínio, do abastecimento de água, esgoto e eletricidade). Ainda que as áreas vizinhas hoje desocupadas sejam loteadas, não há previsão de adensamento populacional nem da formação de uma mancha urbana de residentes permanentes no local. Nesses termos, a implantação de um condomínio horizontal (as casas estão construídas) regulariza o local, permite a distinção das áreas privativas e comuns e permite o registro das unidades autônomas no registro de imóveis. É a solução adequada do problema criado.

Ao invés de um loteamento, poder-se-ia permitir um desmembramento (art. 10 e 11 da LF nº 6.766/79), que não prevê vias de circulação e áreas institucionais, considerando a rua interna apenas como uma via de circulação interna; mas isso não resolveria o problema dos réus, pois não haveria como classificar a via de circulação e as áreas comuns e a LF nº 6.766/79 não prevê a existência dessa área comum acoplada à área privativa.

A outra solução seria determinar a regularização nos termos da LCM nº 108/95 de 10-11-1995 de Bragança Paulista que deveria ter sido observada pelos réus e que permite os parcelamentos fechados e, a partir da aprovação, o registro imobiliário, mantendo-se as vias de circulação na propriedade dos réus e permitindo sua indicação como área comum, um misto da Lei de Condomínios e da Lei de Parcelamento do Solo.

A solução dada pelo tribunal (a regularização administrativa e ambiental nos termos da LF nº 6.766/79) traz as consequências que o juiz quis evitar. É uma estrutura pesada e desnecessária nesse parcelamento de onze casas; cria áreas públicas e institucionais, inclusive a única rua, e as transfere para o cuidado da Prefeitura e dos munícipes que ali não têm interesse algum; obriga a abertura da via pública ao uso de todos, reduzindo a privacidade e a segurança dos moradores. Finalmente, o condomínio está construído e parece impossível a regularização nos termos determinados, o que implicará na demolição de uma parte das casas para a formação das áreas reservadas.

Uma coisa é certa: o caso dos autos não se enquadra adequadamente nas formas possíveis de regularização; a forma adotada pela maioria, que está correta segundo o entendimento dado à lei, não atende ao interesse do município ou dos proprietários e onera o erário com uma despesa sem interesse para os demais munícipes; a forma sugerida na sentença permite a regularização dominial do empreendimento, a independência das frações ideais que se tornam áreas privativas, não onera o erário e se amolda à realidade descrita nos autos. São casos que recomendam maior flexibilidade da administração e do julgador.