UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

GISELA CUNHA VIANA LEONELLI

**A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766:
debates e propostas do início do sec. XX a 1979**

São Carlos
2010

GISELA CUNHA VIANA LEONELLI

A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766:
debates e propostas do início do sec. XX a 1979

Tese apresentada ao Departamento de
Arquitetura e Urbanismo da Escola de
Engenharia de São Carlos da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título em Doutor em
Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração:
Teoria e História da Arquitetura e
Urbanismo

Orientadora:
Profa. Dra. Sarah Feldman

São Carlos
2010

CAPA

Imagem: LAGOA, P. F. R.; 1980

QUARTA CAPA

Imagem: SÃO PAULO & COGEP; 1981

Projeto gráfico

Glaucia Nogueira Gonçalves

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento da
Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

L583c Leonelli, Gisela Cunha Viana
A construção da lei federal de parcelamento do solo
Urbano 6.766 : debates e propostas do início do sec. XX a
1979 / Gisela Cunha Viana Leonelli; orientadora Sarah
Feldman. -- São Carlos, 2010.

Tese (Doutorado-Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Área de Concentração e Área de Concentração
em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) --
Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São
Paulo, 2010.p. 294.

1. Lei Federal 6.766/79. 2. Loteamento.
3. Parcelamento do solo. 4. Legislação urbanística.
I. Título.

gisela_leonelli@hotmail.com

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Arquiteto e Urbanista GISELA CUNHA VIANA LEONELLI.

Tese defendida e julgada em 17/09/2010 perante a Comissão Julgadora:

Profª. Associada **SARAH FELDMAN** – (Orientadora)
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

aprovada

Prof. Dr. **NABIL GEORGES BONDUKI**
(Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP)

aprovada

Prof. Dr. **RICARDO SILOTTO DA SILVA**
(Universidade Federal de São Carlos/UFSCar)

APROVADA

Profª. Dra. **VERA LÚCIA FERREIRA MOTTA REZENDE**
(Universidade Federal Fluminense/UFF)

aprovada

Profª. Drª. **EULÁLIA PORTELA NEGRELOS**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

Aprovada

Prof. Titular **RENATO LUIZ SOBRAL ANELLI**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo

Prof. Titular **GERALDO ROBERTO MARTINS DA COSTA**
Presidente da Comissão da Pós-Graduação da EESC

Dedicatória

À memória de Roti Nielba Turin, por acreditar na capacidade de todos e de cada um, e pela sua generosidade em meus caminhos.

A todos que lutam além do espaço coletivo, por ainda não desistirem do espaço público.

Ao Tomás e aos meus pais, pela vida ser tão boa e feliz.

Ao nosso filho amado, que brilha onde estiver.

Agradecimentos

A Deus, sob qual tudo é possível.

À Profa. Dra. Sarah Feldman pela orientação cuidadosa e incansável, por muito me ensinar com o seu rigor e pelo seu compromisso com a pesquisa acadêmica.

Aos professores Ricardo Siloto da Silva e Eulália Portela Negrelos, pelas contribuições no Exame da Banca de Qualificação e Banca Final. Aos professores Vera Rezende e Nabil Bonduki pela participação fundamental na arguição final do trabalho e a oportunidade do debate sobre o tema junto com Ricardo Siloto e Eulália Portela.

Aos colegas do grupo de pesquisa orientado pela Profa. Sarah, pelo apoio e troca de experiências, em especial a Michelly pelo conselho na hora certa.

A CAPES, pelos meses de bolsa no apoio e reconhecimento da pesquisa.

Ao Marcelinho e Geraldo, por tantos anos de boa vontade na Secretaria do Departamento de Arquitetura da EESC–USP.

Aos funcionários da Secretaria Geral da Mesa e da Secretaria de Arquivo do Senado Federal, em especial a Fabiany Maria Made Vellasco. Aos funcionários da Biblioteca, do Centro de Documentação e Informação e do Serviço de Arquivo Impresso da Câmara Federal pelo acesso aos documentos do processo de aprovação legislativa em Brasília. Às bibliotecárias Berenice Mastro e Sandra da Silva pela ajuda nos arquivos do CEPAM. Aos funcionários da EMPLASA, Camila Maluhy e Ronaldo Pereira. À Fundação Milton Campos, em nome de Hélio Farias Júnior por disponibilizar documentos raros.

Ao Prof. Dr. Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Marília Moreira pela disponibilidade de sua biblioteca, pela acolhida em São Paulo e pelos inúmeros relatos da época estudada.

Aos urbanistas Clementina Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Prof. Dr. Flávio Villaça, Prof. Dr. Cândido Malta Campos Filho, Prof. Dr. Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Prof. Dr. Luiz Carlos Costa pelas entrevistas concedidas e a possibilidade do registro da história vivida. Assim como ao jurista Eurico de Andrade Azevedo pelo prazer único do seu encontro em São João da Boa Vista.

À Gláucia Gonçalves pelo lay-out da capa, à equipe da Abstrato e ao Adonai pelo plantão e tranquilidade na impressão final. A Victoria Thompson e José Neto Moreira pelo empréstimo do equipamento de filmagem.

Aos mestres Maria Cristina Rosella, Nabil Bonduki, Carlos Monteiro de Andrade, Cibele Rizek, Marcelo Pereira de Souza e Raquel Rolnik, referências na minha formação.

Aos meus amigos Gláucia Gonçalves, Andrea Zen, Vladimir Benincasa, Ricardo Calejo, João Henrique Bonametti, Cristina Baron, Richard Hugh, Renato Cymbalista, Paula Santoro, Paulo Romeiro, Natanael Jardim, Paulo Teixeira, Mary Helle, Ligia Duarte, Sirlete da Costa, Karin Piráquine, Denize Barros e Nika Santos, por trazerem bons momentos, abraços e carinho, tornando tudo mais leve.

A Cláudia Beck, pelo suporte contínuo e carinhoso que tornou Curitiba e este trabalho possível, em épocas de maior fragilidade.

À Sylvia Leitão, Gilda Cassilha e Zulma Schussel, colegas da PUCPR pelo incentivo e apoio nas aulas e a Carlos Hardt por viabilizar meu afastamento da docência nas semanas finais.

A Fabi, Cris, Christian, Lukas e Luísa, pela força e alegria familiar. A Léa e Tata, mães da vida, torcendo sempre.

Aos meus pais, por sempre acreditarem nos meus passos.

Especialmente ao Tomás, por caminhar de mãos dadas, pelo seu amor e por me fazer persistir. A você, toda minha gratidão.

RESUMO

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. 2010. 294 f. Tese (Doutorado) - – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

Está em curso no Senado Federal a revisão da primeira lei de âmbito nacional sobre o parcelamento do solo urbano no Brasil, aprovada em 1979. As discussões desta revisão bem como as suas repercussões na formulação de leis municipais remetem à necessidade de compreensão da construção deste instrumento urbanístico como realidade histórica. Este trabalho reconstrói o processo de formulação de uma legislação federal de regulação do loteamento no Brasil até a aprovação da Lei nº 6.766, conhecida como Lei Lehman. Parte-se da hipótese que a lei aprovada em 1979 foi gestada e construída historicamente durante as quatro décadas que a precederam. Por meio do levantamento bibliográfico, documental e entrevistas, este estudo evidencia quais as temáticas abordadas na Lei Federal nº 6.766/79 já estavam presentes nas discussões e nas propostas de lei sobre loteamento entre o início do século XX até 1979. A pesquisa foi estruturada em cinco eixos de análise, desenvolvidos concomitantemente. Um eixo procurou detectar a competência dos entes federativos em legislar sobre o loteamento, a partir da legislação vigente. O segundo eixo buscou consolidar as discussões sobre a normatização de loteamentos por meio de publicações e eventos, do campo do planejamento urbano, que trataram este tema. O terceiro eixo partiu da cronologia das leis aprovadas e projetos de lei formulados sobre loteamento urbano até a aprovação da Lei Lehman. Um quarto eixo analisou o processo de aprovação desta lei na Câmara e no Senado Federal. Por fim, o último eixo se debruçou na análise de como os aspectos de caráter civil, administrativo, registrário, penal e urbanístico foram sendo incorporados nos debates e nas propostas de uma lei federal de loteamento. Este estudo pretende contribuir para a complementação e o aprofundamento dos trabalhos que tratam da regulação do parcelamento do solo no Brasil e para o debate atual da revisão da Lei Federal nº 6.766.

Palavras-chave: Lei Federal 6.766/79, loteamento, parcelamento do solo

ABSTRACT

LEONELLI, G. C. V. **The Federal Law Construction of the 6.766 Urban Land Division: Debates and Proposals of the early XX century to 1979.** 2010. 294 f. Thesis (Doutoral) - – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

In the Federal Senate there is in progress the review of the first nationwide law on the division of Brazil's urban land, adopted in 1979. The discussions of this review and its formulation impacts of municipal laws remit in understanding the construction of this urban instrument as a historical reality. This paper reconstructs the formulation process of a federal legislation of the allotment regulation in Brazil until the approval of 6766 Law, known as Lehman Law. It starts with the assumption that the law approved in 1979 was historically and management constructed during the four decades that preceded it. Through biographical, documentary and interviews survey, this study shows which subjects broached on Federal Law 6766/79 were already present in the law discussions and proposals about land division between the early twentieth century to 1979. The research was structured in five axes of analysis, developed concurrently. The first axis aimed at detecting the competence of federal sectors in allotment legislation, through the current law. The second axis tried to consolidate the discussions about the allotment land normalization by publications and events of urban planning field that had dealt this issue. The third axis came from the chronology of the laws approved and projected laws on urban land division until the approval of Lehman Law. A fourth axis examined the approval process of this law in the Congress and Federal Senate. Finally, the last axis has focused on the analysis of how the aspects of civil, administrative, registration, penal and urbanistic character were being incorporated in the debates and proposals of a federal allotment act. This study intends to contribute to the works' deep examination and complementing that treat of the land division regulation in Brazil and the current debate of the Federal Law nº. 6.766.

Key Words: Federal Law 6.766/79, Allotment, Urban Land Division, Allotment Law Project, Urbanistic-Legal Debate.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Relação entre a Lei de Terras de 1850 e a prática de loteamento.....	53
Figura 2	– Quadro de Leis Municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo - 1904-1931. Aspectos administrativos e urbanísticos sobre arruamento e produção de lotes.....	63
Figura 3	– Veto presidencial ao Projeto de Lei sobre loteamento, 1955. (Adaptado pela autora).....	87
Figura 4	– Foto dos membros do Governo do Estado de São Paulo da gestão do governador Abreu Sodré. Destaque para Eurico de Andrade Azevedo, Hely Lopes Meirelles e Abreu Sodré (adaptado pela autora).....	89
Figura 5	– Capa do Documento Básico do Seminário Sôbre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969.....	120
Figura 6	– Capa do documento do Projeto de Lei Municipal sobre loteamento urbano, elaborado pelo CEPAM.....	134
Figura 7	– Anotação sobre proposta do termo “parcelamento” e sobre discussão das normas urbanísticas.....	135
Figura 8	– Capa da Publicação sobre o Seminário sobre Uso do solo e Loteamento Urbano. CEPAM, 1969.....	143
Figura 9	– Capa da Publicação sobre o Simpósio sobre política urbana da Fundação Milton Campos, 1975.....	145
Figura 10	– Tramite de aprovação da Lei Lehman.....	160
Figura 11	– Página inicial do Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 11/03/1977, encaminhado ao Congresso Nacional.....	161
Figura 12	– Página Inicial do Parecer do BNH sobre o Projeto de Lei nº. 18/1977.....	164
Figura 13	– Sansão Presidencial do Projeto de Lei que originou a Lei Federal 6.766/79.....	165
Figura 14	– Publicação da Presidência da República sobre a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, 1980.....	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População Total, população urbana, índice de urbanização. Brasil, 1940-980.....	77
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5	-	Ato Institucional Número Cinco
ARENA	-	Aliança Renovadora Nacional
BNH	-	Banco Nacional de Habitação
CEPAM	-	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CEPEU	-	Centro de Pesquisas e Estudos
CNPU	-	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEGRAN	-	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo
CONSULTI	-	Conselho Consultivo de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo
DL	-	Decreto-Lei
DF	-	Distrito Federal
EESC	-	Escola de Engenharia de São Carlos
EMPLASA	-	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA
EMURB	-	Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo
FUMEFI	-	Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento
GEIPOT	-	Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transporte
IBAM	-	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDORT	-	Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo
IAB	-	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBRA	-	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IE	-	Instituto de Engenharia
INCRA	-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	-	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LF	-	Lei Federal
MDB	-	Movimento Democrático Brasileiro
PDS	-	Partido Democrático Social
PIB	-	Produto Interno Bruto
PUC	-	Pontifícia Universidade Católica
PND	-	Plano Nacional de Desenvolvimento

RJ	- Rio de Janeiro
SAMSU	- Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia
SENAM	- Serviço Nacional de Municípios
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SHRF	- Serviço de Habitação e Reforma Urbana
SP	- São Paulo
SPAM	- Serviço de Planejamento e Administração Metropolitana de São Paulo
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
USP	- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	29
------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

Do final do século XX a 1937: lotear para vender e a regulação a partir do arruamento.....	47
1.1. O lote: da Colônia à República.....	47
1.1.1. O surgimento do loteamento para a venda da terra.....	47
1.1.2. As cidades da República e o controle sobre a produção de lotes.....	53
1.2. Regulação do parcelamento do solo: uma atribuição municipal.....	55
1.2.1. As leis municipais do Rio de Janeiro.....	55
1.2.2. As leis municipais de São Paulo.....	58
1.3. O debate entre loteadores e urbanistas.....	64
1.3.1. A defesa do controle do arruamento municipal em São Paulo.....	64
1.3.2. Oposição e contribuições ao Decreto 3.549/1931 no Rio de Janeiro.....	66

CAPÍTULO 2

De 1937 a 1969/70: a garantia da lei federal na compra e venda de lotes e a fragilização do poder municipal no controle do loteamento.....	73
2.1. O loteamento como solução para habitação.....	74
2.2. O Decreto-Lei Federal nº 38/1937 – o disciplinamento dos contratos de compra e venda.....	81
2.3. Duas propostas de uma lei federal de loteamento: 1955 e 1966.....	85
2.3.1. O projeto de lei de 1955: em defesa das áreas públicas.....	85
2.3.2. Os juristas e a defesa dos aspectos urbanísticos na proposta de lei de loteamento federal.....	87
2.4. O loteamento vinculado ao zoneamento e à expansão da cidade.....	92

2.5. A fragilidade do município: o debate entre a competência federal, estadual e municipal na regulação do loteamento.....	96
2.6. As exigências urbanísticas e o modelo do anteprojeto de lei de loteamento para os municípios.....	103
2.7. O incentivo para implantação de infraestrutura nos loteamentos.....	105
2.8. Avanços nos debates, vetos nas propostas.....	107

CAPÍTULO 3

Seminários e debates de 1969 a 1977: a elaboração do anteprojeto de lei federal sobre loteamentos.....	113
3.1. O Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em Salvador.....	114
3.1.1. Textos e Debates do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em Salvador.....	119
3.1.2. O anteprojeto de lei municipal do CEPAM, a versão do anteprojeto de lei federal sobre loteamento proposta e a versão aprovada.....	132
3.2. O Simpósio Homem e Cidade.....	143

CAPÍTULO 4

Lei Lehman.....	157
4.1. O tramite de aprovação no Senado Federal.....	157
4.2. Relatos sobre a aprovação da Lei Lehman.....	166
4.3. Comentários sobre a Lei Federal 6.776/1979.....	174

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	187
-------------------------	------------

ANEXOS

Anexo 1 - Decreto-Lei nº. 3.549, de 15 de junho de 1931	219
Anexo 2 - Decreto-Lei nº. 58, de 10 de Dezembro de 1937	224
Anexo 3 – Decreto nº. 3.079, de 15 de Setembro de 1938	232
Anexo 4 - Decreto-Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967	242
Anexo 5 - Decreto-Lei nº. 52.497, de 21 de julho de 1970	245

Anexo 6 – Anteprojeto de Lei de parcelamento do solo - versão proposta no Seminário Sôbre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969	250
Anexo 7 – Anteprojeto de Lei de parcelamento do solo - versão aprovada no Seminário Sôbre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969.....	267
Anexo 8 – Lei Federal nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979	281

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

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 Brasil. 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 cidades, anteriormente à construção de qualquer moradia ou edificações para outros usos, além do residencial, é preciso se ter acesso ao lote, a 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 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, administrativos a serem observados por todos os entes federativos no ato de parcelamento do solo urbano.

A lei 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 poderá ocorrer o parcelamento do solo. A segunda trata das

definições dos requisitos urbanísticos exigidos para o parcelamento do solo, onde se destacam: a infraestrutura mínima exigida¹, o percentual de áreas públicas, lote mínimo, faixas onde não se podem 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.

No regime jurídico brasileiro, há apenas duas tipologias de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento². 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 e critérios 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 seus critérios e exigências, os parcelamentos são considerados irregulares ou ilegais.

Diante disto, a lei federal de parcelamento do solo define três referências para os processos de loteamento:

- A da qualidade urbanística (uma vez que determina a infraestrutura mínima exigida bem como o percentual 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

¹ Requisito incluído pela Lei nº 9.785, de 29/01/1999.

² A tipologia condomínio fechado não existe na Lei Federal 6.776/79. Sua inclusão está em debate atualmente no processo de revisão da lei.

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).

Aprovada em 1979, a Lei Lehman ainda está em vigor disciplinando o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional. A partir de 1999, fica a cargo da legislação urbanística municipal a definição da área mínima a ser destinada para o sistema de circulação, para os equipamentos urbanos e comunitários e para as áreas livres de lazer de uso público. Trinta anos após sua aprovação, iniciou-se um processo de discussão de substituição da Lei Lehman. Em 2000, abre-se para discussão na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 3.057/2000, que teve como proposta primordial tratar no mesmo texto jurídico o parcelamento do solo para fins urbanos e a regularização fundiária de áreas urbanas. Em 2007, tal projeto de lei, denominado “Nova Lei de Responsabilidade Territorial” foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Em 2008, o projeto de lei foi aprovado por uma comissão especial da Câmara dos Deputados e encaminhado ao Plenário. A partir de 2009, ele se encontra pronto para ser votado no Plenário da Câmara dos Deputados.

Entre os tópicos mais polêmicos, pode-se destacar: a regulação e criação de loteamentos fechados e condomínios urbanos, a definição de infraestrutura básica para parcelamentos em zonas habitacionais de interesse social, a simplificação do processo de aprovação de loteamento, a flexibilização da legislação ambiental em áreas urbanas, o estabelecimento de normas específicas para a regularização fundiária e seu registro imobiliário e, por fim, a previsão da licença integrada como substituição às licenças urbanística e ambiental.

O atual debate de revisão da Lei Federal nº. 6.766/79 e sua possível aprovação, ainda na primeira década do século XXI, remetem a necessidade do resgate da discussão da regulação do parcelamento do solo urbano no Brasil, em especial da construção da LF, nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. É este o objeto deste estudo: a construção da lei federal de parcelamento do solo do Brasil.

Para início deste trabalho, a revisão bibliográfica elaborada refere-se a autores que trataram do tema do parcelamento do solo urbano no Brasil, sob diferentes abordagens. Um primeiro grupo de pesquisadores trata a aplicação da LF

6.766/79 no processo de expansão urbana e seus impactos urbanos e ambientais; um segundo grupo de trabalho analisa a relação do parcelamento do solo urbano e a questão fundiária e imobiliária; uma terceira abordagem trabalha a transgressão da LF 6.766/79 e o tema da clandestinidade dos loteamentos urbanos; uma quarta linha é representada por trabalhos jurídicos sobre o tema do parcelamento do solo no Brasil. Dentre estes trabalhos, alguns se destacam por definirem periodizações sobre a legislação de parcelamento do solo no Brasil, a partir das diversas abordagens trabalhadas.

O papel da Lei Federal 6.766/79 na expansão das cidades brasileiras tem sido discutido nos estudos de muitos autores. Várias dissertações e teses trabalharam a relação do crescimento urbano com a aplicação da lei federal de parcelamento do solo urbano, geralmente tendo a expansão urbana de uma cidade como estudo de caso. Estes trabalhos compõem um primeiro grupo de abordagem ao tema do parcelamento do solo urbano: da aplicação da Lei Lehman em processos de expansão urbana. Fávero (1995) discorre sobre a função do parcelamento do solo na organização urbana nas cidades médias paulistas, trabalhando com o município de Limeira/SP. Barreiros (1998) analisa a influência da LF 6.766/79 no ordenamento da expansão urbana de Mogi das Cruzes/SP e seus reflexos no ambiente urbano. Alves (2001) questiona o papel do poder público no crescimento urbano da cidade de Bauru/SP a partir da aprovação da LF 6.766/79. Bueno (2003) analisa a expansão física por intermédio da implantação de loteamentos na cidade de São José do Rio Preto/SP, no período após aprovação da LF 6.766/79 até 2.000. Lima (2007) identifica os períodos de controle e des controle da expansão urbana via parcelamentos do solo em São Carlos/SP entre 1857 e 1977. Jesus (2003) pesquisa a periferização via loteamentos na cidade do Rio de Janeiro/RJ e Osório (2003) trata da aplicação da Lei Lehman em vários municípios do Rio Grande do Sul.

Ainda sobre a relação da aplicação da lei e a expansão das cidades, Chiquito (2006) trata a relação entre a expansão urbana e o meio ambiente em cidades não metropolitanas, tendo como estudo de caso o município de Franca/SP. Também com abordagem sobre a relação entre a degradação ambiental e os loteamentos clandestinos há o trabalho de Ribeiro (2004), enfocando a cidade de Osasco/SP. Beré (2005) discorre sobre o caráter do discurso jurídico da LF 6.766/79

e das normas gerais de proteção ambiental e da ineficácia das normas para proteção dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, analisando inquéritos civis e ações públicas dos municípios de Embu, Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo.

Leonelli (2003a) traça os vínculos entre a degradação ambiental urbana e a produção do parcelamento do solo urbano, analisando a aplicação e burla da LF 6.766/79 juntamente com o papel do poder público e da gestão municipal, apontando as limitações da legislação do parcelamento do solo urbano e sua relação na produção da insustentabilidade urbana. Também sobre o tema da expansão urbana, Silva (2008) analisa a expansão de Campinas/SP por intermédio dos condomínios e loteamentos fechados.

Este primeiro grupo de trabalhos mostra a relação direta existente entre a expansão urbana de cidades brasileiras com a (não) aplicação da LF nº. 6.766/79, seja pela qualidade urbanística, pelos impactos ambientais ou pela produção de ilegalidade, frente às dificuldades da aplicação da própria lei. Os problemas apontados se referem tanto no momento de aprovação quanto na execução e registro dos loteamentos. Há dificuldades no respeito às tipologias previstas pela lei, na exigência dos requisitos urbanísticos, na recusa de áreas não aptas para o parcelamento do solo, na fiscalização das obras, nas ações em penalizar o loteador e nas constantes tentativas de burla por intermédio de elaboração de leis municipais permissivas em desacordo com a lei federal.

Um segundo grupo de trabalhos sobre o parcelamento do solo investiga a relação dos loteamentos urbanos com a questão fundiária e imobiliária. Costa (1969), por meio de uma análise econômica, trabalha com a relação da especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. O tema da periferização de São Paulo por intermédio da proliferação de loteamentos é abordado por vários autores. (Rolnik & Bonduki, 1979; Bonduki, 1983 e 1998; Bonduki & Negrelos, 1985; Maricato, 1979).

Rolnik & Bonduki (1979) identificam os fatores que produziram o padrão periférico de crescimento urbano baseado no trinômio-loteamento - casa própria – autoconstrução, analisando a atuação dos agentes na produção de loteamentos. Bonduki (1984 e 1998) discorre sobre a relação entre a expansão urbana e o padrão periférico, identificando o papel das políticas estatais, das legislações urbanísticas,

do setor privado e da população de baixa renda. A partir dos exemplos dos loteamentos no bairro Campos Elíseos, na cidade de São Paulo, no início do século XX, Rolnik (1997) demonstra como estes empreendimentos embasados em legislações específicas que definiam usos e formas de ocupação sofrem forte valorização imobiliária. Ela demonstra ainda o vínculo perverso entre o mercado imobiliário formal e o informal definido pela legislação urbanística. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana é também discutido no artigo de Sampaio (1994), onde a autora mostra especialmente a ação dos loteadores e dos empresários de transporte coletivo na formação da área metropolitana de São Paulo.

Leonelli (2003b), ao relacionar poder política, estrutura fundiária e expansão urbana no caso da cidade de Jaú/SP, demonstra que a abertura de loteamentos da cidade, a partir de 1970, não resulta da demanda habitacional, mas da lógica da propriedade fundiária com o poder político, onde a aplicação da legislação de parcelamento do solo esteve subordinada a aliança entre proprietários de terras e gestão pública. Também com enfoque na relação entre os loteamentos urbanos e a questão imobiliária, Leonelli (2008) trata do papel de diversos atores e os conflitos do parcelamento do solo nos planos diretores municipais das cidades de São Carlos, Catanduva e Piracicaba.

Estes trabalhos revelam a intrínseca relação do mercado imobiliário com o parcelamento do solo, casamento este que promove valorização imobiliária por trocas de apoio político, resguardado por legislações urbanísticas direcionadas ao interesse do capital imobiliário.

Uma terceira abordagem trabalhada pela literatura sobre o parcelamento do solo urbano versa sobre a transgressão da LF 6.766/79 e o tema da irregularidade e clandestinidade dos loteamentos urbanos. Parte destes trabalhos está voltada para os estudos da clandestinidade dos loteamentos de baixa renda e outra parte, encontrada na bibliografia mais recente, está focada nos estudos da irregularidade dos loteamentos fechados, em especial destinados à alta renda.

Existe uma produção de trabalhos que tematizam a permanência da produção de loteamentos clandestinos no século passado no Brasil. Grostein (1987) evidencia o papel que o loteamento irregular desempenhou na estruturação do espaço urbano na cidade de São Paulo e o histórico de sua permissividade por meio

de leis municipais contraditórias, no período de 1900 a 1987. Similar a este último, é o trabalho de Passos (1983) que também tem a cidade de São Paulo como estudo de caso. Seu trabalho discorre sobre o loteamento clandestino paulistano a partir de uma perspectiva histórica, analisando a relação entre Estado e a urbanização a partir da evolução da legislação de parcelamento do solo. Neste trabalho são detalhados os atos, decretos e as legislações federais e municipais relativas ao parcelamento do solo urbano, juntamente com as diversas anistias para regularização de loteamentos clandestinos e o processo de expansão urbana da cidade de São Paulo, que antecederam a aprovação da Lei 6.766/79. Para este autor, a aprovação da primeira lei federal sobre parcelamento do solo urbano foi extremamente tardia, uma vez que o problema do loteamento clandestino já havia atingido a maioria das metrópoles brasileiras. A autora demonstra a existência de interesses contrários a uma legislação federal que instrumentalizasse os municípios para o controle da expansão urbana. Em sua pesquisa, aponta que a clandestinidade servia como justificativa aos governos para abandonarem grandes áreas urbanas sem investimento de infraestrutura.

A abordagem do tema da criminalização recorrente da transgressão da lei Lehman também foi foco de trabalhos da área jurídica e urbanística (SAMBURGO, 1991, SÃO PAULO, 1997a, 1997b e 1997c). A expansão e a discussão da causas da clandestinidade dos loteamentos são encontradas em estudos de várias cidades: em São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo (STAURENGHI, 1991), na capital Salvador, na Bahia (SOUZA, 2003), em cidades do estado do Rio Grande do Sul (OSÓRIO, 2003), na cidade mineira de Viçosa (RIBEIRO FILHO, 2003) em Osasco, no Estado de São Paulo (RIBEIRO, 2004) e na cidade do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1940-1990 (VERÍSSIMO, 2005).

Tendo como enfoque a transgressão à lei de parcelamento do solo urbano, a produção recente da literatura tem desenvolvido trabalhos relativos à proliferação de loteamentos fechados, em uma clara burla à lei Lehman que não prevê esta tipologia de parcelamento. Estes estudos discutem a privatização de áreas públicas, a imposição de um modelo excludente de urbanização e a convivência do poder público à clandestinidade e irregularidade aos loteamentos destinados à classe alta (BERÉ, 2003; CORDEIRO, 2003; GRANJA, 2003; LIMA, 2007; LINS, 2003; RIBEIRO FILHO, 2003; SILVA, 2007). Como exemplo, há o estudo de Freitas (2008) sobre a região

metropolitana de Campinas/SP que explica porque os loteamentos fechados se tornaram o sucesso imobiliário a partir dos anos 1970 e a burla da Lei 6.766/79 na visão dos loteadores, prefeituras e Ministério Público.

Estes trabalhos registram a irregularidade da lei federal de parcelamento do solo resultante da produção imobiliária voltada para a elite, em empreendimentos de alto padrão. Este processo é sustentado juridicamente pelas prefeituras, na criação de leis municipais em total desacordo com a Lei Lehman. Este conjunto de trabalhos explica as bases desta ilegalidade e mostram, mais uma vez, a relação existente entre o poder econômico do mercado imobiliário e o poder público na aprovação de loteamentos.

Um quarto grupo de estudos sobre o tema do parcelamento do solo urbano é formado por trabalhos com abordagem jurídica. O livro “Direito Urbanístico Brasileiro” do professor José Afonso da Silva (1982) é uma obra de referência a advogados, juízes, promotores e administradores públicos ao tratar de conceitos, ilegalidade e conflitos do parcelamento urbanístico do solo, publicado após a aprovação da Lei Lehman.

Nos trabalhos da área jurídica, destaca-se a obra de Hely Lopes Meirelles, advogado, juiz e professor de direito administrativo e direito municipal que balizou muitos dos estudos, propostas, projetos de lei, pareceres e artigos sobre a questão do parcelamento do solo no Brasil, durante o processo de construção da regulação federal sobre loteamentos (MEIRELLES, 1959, 1961, 1963, 1967, 1974 e 1979).

Meirelles (1961) salienta os dois aspectos distintos do processo de loteamento urbano: o civil e o administrativo, sendo o primeiro voltado para as garantias dos compradores de lotes e de competência da União, vinculado ao Direito Civil e o aspecto administrativo relativo às restrições urbanísticas, de competência municipal. Desta forma, o DL 58/1937 e sua regulamentação pelo DL 3079/1938, editados pela União, objetivaram regularizar as transferências de lotes, definindo instrumentos formais para se lotear e as regras para a comercialização dos mesmos delegando aos municípios as definições das normas urbanísticas. Em 1949, a União promulga a Lei 649 e em 1967 o DL 271, ambos complementando os aspectos civis relativos ao processo de loteamento, mas não tratando dos aspectos urbanísticos.

Para Meirelles, o aspecto urbanístico está circunscrito no direito administrativo municipal³. Na primeira edição de “Direito Administrativo Brasileiro⁴” - obra de referência do direito administrativo muito utilizado até os dias atuais - Meirelles (1961) defendia a urgência para que os municípios elaborassem suas leis sobre loteamentos, definindo normas urbanísticas e sanitárias, estipulando percentuais mínimos para áreas públicas, dimensões de ruas e infra-estrutura como energia elétrica, água, esgoto e transporte coletivo. Explica que ocorria uma interpretação equivocada da regulação federal sobre loteamentos, o DF 58/37. Os municípios se esquivavam da elaboração de regras urbanísticas sobre loteamentos por considerarem que o decreto era suficiente, não tendo claro qual era seu objetivo, que era o de regular os contratos de compra e venda, sendo, portanto, norma administrativa e civil e não urbanística.

Vários estudos, pareceres, jurisprudências e artigos, produzidos pelos profissionais da área jurídica contribuem para o enfrentamento do desafio da regulação do parcelamento no Brasil. Fernandes (2001) relaciona o direito urbanístico e a política urbana brasileira. Discute o papel da legislação na produção do espaço urbano, que equivocadamente, muitas vezes é visto como fenômeno externo e até autônomo deste processo. Aponta a ausência de uma compreensão crítica na ação do Direito nos processos urbanos, muitas vezes ocultando as contradições e tensões entre o Estado, proprietários imobiliários e população urbana, existentes na evolução da legislação urbanística brasileira.

Outros trabalhos são voltados a esclarecer e instrumentalizar o poder público na aplicação da LF 6.766/79. Freitas (1991) desenvolve uma proposta de prevenção e repressão aos loteamentos clandestinos. A transmissão do domínio de lotes é tratada por Tamiso (1991). Lyra (1991), por sua vez, esclarece sobre a competência das administrações municipais em oferecer diretrizes relativas ao sistema viário nos projetos de loteamentos urbanos. Jacomino (2000) e Imparato (2003) discutem a situação cadastral e registrária do parcelamento do solo ilegal do

³ Outros autores defendem que o aspecto urbanístico no direito não está circunscrito no direito administrativo, mas constitui uma outra área, com autonomia formal, o chamado direito urbanístico. Para aprofundamento deste tema, ver FERNANDES, E. Direito Urbanístico, Belo Horizonte: DelRey 1998. p. 205.

⁴ MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

solo urbano. Estes são artigos que procuram redimir dúvidas, capacitar e respaldar a ação municipal e registrária no controle da abertura de loteamentos.

Para este estudo, destacam-se alguns trabalhos que definem uma periodização da regulação do parcelamento do solo no Brasil. Bonduki (2007), em um breve histórico sobre a regulamentação do parcelamento do solo no Brasil, pontua três grandes momentos:

- 1 – Década de 30: momento em que a legislação tinha como objetivo garantir a segurança do adquirente do lote à prestação. Trata-se do início da expansão urbana pelo padrão periférico, via proliferação de lotes. O combate à ilegalidade e a qualidade urbanística não era o escopo da regulação deste período (o DF 58/1937 é a legislação vigente referente a este assunto no país).
- 2 – Década de 70: o foco da legislação era o controle do loteamento clandestino e a garantia da qualidade urbanística com exigências de implantação de infraestrutura e doação de áreas públicas (aprovação da LF 6.766/79).
- 3 – Início século XXI – discussão atual sobre a revisão da LF 6.766/79. A discussão está pautada na regularização dos parcelamentos e assentamentos ilegais e da necessidade de uma nova tipologia de condomínios fechados.

O trabalho de Barreiros e Abinko (1998) relata o processo que antecedeu a elaboração da LF 6.766/79. Segundo os atores, a partir da década de 30, começa a despontar no país a necessidade de uma regulamentação adequada ao parcelamento do solo. A partir de 1934 a questão do parcelamento do solo torna-se um assunto de interesse dos legisladores brasileiros (Do COUTO, 1981, apud BARREIROS e ABINKO, op.cit., p. 4) ⁵.

De acordo com Blanco (2008) para o entendimento da história da regulação do parcelamento do solo no Brasil, é preciso rever a abolição da escravatura em 1888, momento de instauração de um novo modelo de desenvolvimento econômico caracterizado pela migração campo-cidade e por um início de mudança urbanística.

⁵ COUTO, S. A. F. do. Manual teórico e prático do parcelamento urbano. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

Neste contexto, inicia-se a demanda por terra para moradia nas cidades e a venda de terrenos à prestação. Esta transação comercial ocorre sem regulamentação jurídica, em um cenário de total insegurança a quem comprava e regalias a quem vendia. Somente em 1937, com a aprovação do DF nº 58/37, que as garantias das transações imobiliárias de lotes vendidos a prestação começam a ser reguladas por lei.

Quanto à historiografia da legislação urbanística no Brasil, Feldman (2001) identifica três grandes vertentes: uma primeira, onde são enfocados os aspectos normativos referentes à propriedade fundiária até a Lei de Terras, de 1850; uma segunda vertente, onde as abordagens das pesquisas se voltam para o papel da legislação como meio de dominação e regramento das classes populares, bastante vinculadas ao estudo das legislações higienistas e do urbanismo saneador; uma terceira vertente que tem como foco o estudo dos efeitos e impactos da aplicação da legislação urbanística, debruçando-se sobre seus efeitos e também sua inefetividade. Uma quarta vertente de pesquisa sobre a historiografia da legislação urbanística brasileira tem surgido e se mostra como um grande campo de pesquisa a ser construído, a do entendimento da construção da legislação.

Uma vertente emergente de pesquisa vem atuando na perspectiva de desvendar os processos de construção de instrumentos urbanísticos e não apenas seus efeitos, mediante a análise das referências urbanísticas neles contidas e dos setores e instituições envolvidos em sua formulação e aplicação, na esfera do Executivo e do Legislativo (FELDMAN, 2001, p.39).

É a partir desta última vertente que esta tese se insere, na intenção de desvelar o processo de construção da primeira lei federal de parcelamento do solo no Brasil.

Este trabalho tem como objetivo demonstrar que o debate jurídico-urbanístico para a formulação de uma lei federal de parcelamento do solo, já se fazia presente desde o início do século XX. Por meio do levantamento bibliográfico, documental e entrevistas, esta pesquisa pretende evidenciar quais as temáticas

abordadas na LF nº 6.766/79 já estavam presentes nas discussões e nas propostas de lei sobre loteamento entre o início do século XX até 1979.

Parte-se da hipótese que a lei aprovada em 1979 foi gestada e construída historicamente durante as quatro décadas que a precederam.

Procura-se identificar as origens da regulação de parcelamento do solo no Brasil e suas transformações até a aprovação da Lei Lehman. Entende-se que para a discussão da revisão da lei de parcelamento do solo no Brasil e formulação de leis municipais referentes a este tema torna-se necessário a compreensão da construção deste instrumento urbanístico como realidade histórica.

A pesquisa se estrutura em cinco eixos de análise, desenvolvidos concomitantemente. O primeiro eixo procurou detectar a competência dos entes federativos em legislar sobre o loteamento, a partir da legislação vigente. O segundo eixo buscou consolidar as discussões sobre a normatização de loteamentos por meio de publicações e eventos, do campo do planejamento urbano, que trataram este tema. O terceiro eixo partiu da cronologia das leis aprovadas e projetos de lei formulados sobre loteamento urbano até a aprovação da Lei Lehman. O quarto eixo analisou o processo de aprovação desta lei na Câmara e no Senado Federal. Por fim, o último eixo se debruçou na análise de como os aspectos de caráter civil, administrativo, registrário, penal e urbanístico foram sendo incorporados nos debates e nas propostas de uma lei federal de loteamento.

Sobre a terminologia utilizada neste trabalho, faz-se necessário esclarecer que no início do século XX, as legislações que regulamentavam a produção de lotes usavam os termos “arruamento”, “licenças para arruar”, “abertura de ruas” e “divisão de lotes” para designar o processo de loteamento. A partir do decreto-lei federal nº 57/38, é utilizado o termo “loteamento” no preâmbulo da lei. O termo “parcelamento do solo” é proposto na discussão do projeto de lei federal apresentado no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano em 1969, mas somente no Projeto de Lei nº. 18 de 1977 é efetivamente adotado no texto legislativo sobre regulamentação da produção de lotes e incorporado na LF nº 6.766/79. Neste trabalho, optou-se por utilizar os termos “loteamento” e “parcelamento do solo urbano”, como sinônimos.

Sinteticamente, a metodologia utilizada para a tese foi baseada nos seguintes procedimentos:

- Revisão Bibliográfica por intermédio da leitura de livros, teses, artigos e revistas especializadas, especialmente das áreas de planejamento urbano, direito urbanístico e da administração pública;
- Compilação do aparato jurídico que tratou da questão sobre arruamentos, loteamentos e parcelamento do solo urbano no Brasil e contribuiu para a elaboração da Lei Lehman;
- Sistematização e análise do processo de debate e a aprovação na Câmara e no Senado Federal da LF 6.766/79;
- Levantamento e análise dos documentos de congressos, seminários, eventos de planejamento urbano, arquitetura e urbanismo e habitação;
- Levantamento e análise dos documentos referentes ao parcelamento do solo urbano produzidos pelos seguintes órgãos institucionais: CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IE - Instituto de Engenharia, SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano;
- Entrevistas direcionadas a profissionais que estiveram vinculados aos órgãos e instituições públicas investigadas e participaram dos eventos estudados.

O trabalho estrutura-se em uma periodização definida a partir do processo de construção de lei federal de parcelamento do solo brasileira.

O primeiro capítulo aborda o período compreendido pelo início da regulação da produção de lotes, caracterizado por este controle ser de atribuição municipal. Este capítulo se inicia no final do século XIX até a promulgação do primeiro decreto-lei federal sobre loteamento, o DL nº. 58/1937. O tema é introduzido a partir do surgimento do lote para a compra e venda juntamente com o início do processo de urbanização do país. Procura-se demonstrar o início da regulação da produção de lotes a partir da Lei de Terras, que transformou o lote em mercadoria. Posteriormente são apresentadas algumas regras que disciplinam as licenças para arruamento até o surgimento das primeiras legislações municipais sobre loteamento. São analisadas as legislações do Rio de Janeiro e São Paulo, bem como as publicações que ilustram o debate sobre a resistência e a necessidade de regular a prática de loteamentos.

No segundo capítulo, é tratado o período caracterizado pelo início da regulação federal sobre a compra e venda de lotes, a fragilização municipal em legislar sobre esta temática e o debate sobre o fortalecimento do município para a exigência dos aspectos urbanísticos na aprovação dos projetos de loteamentos. Inicia-se com a promulgação do DF 37/58 até o final de década de 1960. Há um retrocesso na competência municipal em legislar sobre loteamentos a partir dos efeitos da aplicação do decreto federal. São décadas marcadas por vários trabalhos que propunham a inclusão dos aspectos urbanísticos e o combate da clandestinidade numa lei federal de loteamentos. Destacam-se duas tentativas de encaminhamento de projeto de lei sobre uma lei federal de loteamentos que não foram aprovadas. Este período, apesar da ausência de avanços legislativos no nível federal, contribuiu significativamente para a crítica e o avanço nas discussões sobre a regulação de loteamentos, consolidada nos próximo período.

No terceiro capítulo, o período tratado é marcado pela elaboração de um anteprojeto de lei federal sobre parcelamento do solo que servirá de base para o Projeto de Lei nº. 18/1977 que resultará na LF nº. 6.766/79. É central neste período a realização do Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, cujos documentos e entrevistas dos participantes são apresentados e analisados. Neste evento, realizado em 1969 em Salvador, foi apresentado, discutido e aprovado um anteprojeto de lei sobre parcelamento do solo. Este foi encaminhado ao governo federal, mas não foi aprovado. Ainda no mesmo período, outro evento nacional, pareceres e publicações reforçaram a necessidade da aprovação da lei federal sobre loteamentos e contribuíram para o avanço e continuidade dos trabalhos para o encaminhamento do Projeto de lei nº. 18/1977.

O capítulo final relata o processo de aprovação da Lei Lehman a partir da entrada do projeto de lei na Câmara até a sanção presidencial. A partir dos documentos encontrados no Senado Federal é apresentado o trâmite do processo, com destaque ao parecer do BNH – Banco Nacional de Habitação. Este capítulo é ilustrado com a continuação dos depoimentos dos profissionais envolvidos nos debates sobre a aprovação da Lei Lehman. Por fim, são apresentados os principais aspectos aprovados na Lei Federal 6.766/79.

Esta pesquisa pretende, portanto, contribuir para a complementação e o aprofundamento dos trabalhos que tratam da regulação do parcelamento do solo no Brasil e para o debate atual da revisão da LF nº. 6.766, que se encontra em curso.

CAPÍTULO 1

**Do final do século XX a 1937:
lotear para vender e a regulação a partir do arruamento**

CAPÍTULO 1

Do final do século XIX a 1937: lotear para vender e a regulação a partir do arruamento

O primeiro capítulo aborda o período compreendido pelo início da regulação da produção de lotes, caracterizado por este controle ser de atribuição municipal. Este capítulo se inicia no final do século XIX até a promulgação do primeiro decreto-lei federal sobre loteamento, o DL nº 58/1937. O tema é introduzido a partir do surgimento do lote para a compra e venda juntamente com o início do processo de urbanização do país. Procura-se mostrar o processo de regulação da produção de lotes a partir da Lei de Terras que transformou o lote em mercadoria. Em seguida, o controle na produção de lotes é demonstrado por intermédio das regras que disciplinavam as licenças para arruamento até o surgimento das primeiras legislações municipais sobre loteamento. Para tanto são analisadas as legislações do Rio de Janeiro e São Paulo, bem como as publicações que ilustram o debate sobre a resistência e a necessidade de regular a prática de loteamentos.

1.1. O lote: da Colônia à República

1.1.1. O surgimento do loteamento para a venda da terra

O tema do parcelamento do solo no Brasil remonta a uma questão anterior: a da propriedade da terra urbana. A ação de lotear está relacionada a um objetivo básico: a produção de porções de terra menores para serem comercializadas e

atenderem a diversos usos que compõem a vida urbana. Tendo como finalidade a comercialização, a existência do lote urbano, enquanto resultado do parcelamento do solo, pressupõe a possibilidade da aquisição da terra e sua transação de mercado. Desta forma, o parcelamento do solo urbano no Brasil se inicia por dois aspectos que se relacionam. O primeiro, a partir da necessidade de se produzir lotes, gerada com a possibilidade de venda da terra. O segundo, vinculado à demanda de se comprar lote urbano, que está relacionada ao processo de urbanização.

Entretanto, há pouco mais de um século e meio que a terra enquanto mercadoria é viável no Brasil e há um período menor ainda que o processo de urbanização brasileiro se consolidou. Desta forma, é preciso contextualizar a produção de lotes a partir da existência da propriedade privada no Brasil e do seu processo de urbanização.

De acordo com Osório Silva (2008), o processo de privatização da terra no Brasil passou por três momentos: o domínio régio, o domínio público e o domínio privado. O domínio régio das terras no Brasil refere-se ao período colonial, caracterizado pelas sesmarias sob os objetivos da Coroa Portuguesa, marcado pela agricultura escravocrata em grandes propriedades, voltada para a exportação. A sesmaria foi o regime jurídico de distribuição de terras adotado pela Coroa Portuguesa para a colonização brasileira no período de 1530 a 1822. Neste regime, a terra sesmarial não constituía propriedade dos donatários, apenas parte dela, pois outra parte deveria ser distribuída para a colonização. O domínio das terras distribuídas permanecia à Coroa, o que era cedido era apenas o seu usufruto. Caso as terras doadas não fossem utilizadas, deveriam se tornar devolutas, ou seja: devolvidas à Coroa. O termo terras devolutas, tomou outro significado, como explica Osório Silva (2008, p. 44): “com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra desocupada, não aproveitada, de devoluta; assim, consagrou-se no linguajar oficial e extra-oficial devoluto como sinônimo de vago”.

A partir do século XVIII, o Brasil colônia se transforma: há aumento da população, maior força econômica e expansão territorial, definindo o cenário preparatório para o fim do regime colonial. Neste período, os procedimentos exigidos aos donatários pela Coroa Portuguesa como demarcação de terras, controle de seus usos e fiscalização eram pouco cumpridos. Desta forma, paralelamente ao regime

de sesmarias, há um fortalecimento da apropriação de terras por intermédio da posse, como ressalta Osório Silva:

Do ponto de vista da apropriação territorial, o efeito mais importante das transformações ocorridas na Colônia durante o século XVIII foi a disseminação [...] que já existia desde os primórdios da colonização, que era a posse pura e simples. Ao mesmo tempo em que a metrópole, preocupada com os rumos da expansão territorial na Colônia, procurava retomar as rédeas desse processo, recebia novo impulso essa forma de apropriação que por suas características mesmas se fazia de modo desordenado e espontâneo, fugindo totalmente ao controle das autoridades (SILVA, 2008, p. 66).

Em alguns casos ocorria a posse e posteriormente o pedido destas terras sob o regime de sesmarias. Em outros, ocorria a apropriação da terra diretamente e apenas pela posse, pois não havia necessariamente a intenção de cultivo, condição esta exigida pelo o regime sesmarial. Em 1822, meses antes da Independência do Brasil, finda-se o regime de sesmarias e o sistema de posse torna-se a única forma de se apropriar o território brasileiro. No intervalo entre 1822 a 1850, a terra de domínio público, pertencente à Coroa de Portugal era apropriada por intermédio da posse, prática cada vez mais freqüente nas terras brasileiras.

Em 1850, é aprovada a Lei das Terras no Brasil, durante o Segundo Reinado. Nesta data, a economia cafeeira já se encontrava consolidada no Vale do Paraíba no Estado do Rio de Janeiro e se inicia a expansão do café no interior paulista. Neste período, fica proibido o tráfico de escravos e a migração de estrangeiros europeus é incentivada (FAUSTO, 2009).

Esta lei é reconhecida como um marco no regime da propriedade brasileira. A partir de sua aprovação, é determinado que a única forma de apropriação de terras estabelecida no Brasil passa a ser a transação de compra e venda e não mais por intermédio da concessão do Estado. É esta lei, portanto, que estabelece que a terra se torne mercadoria, pois passa a ter o caráter de troca (MARX, 1991). A Lei de Terras é aprovada atendendo dois objetivos de Portugal, como demonstra Osório Silva:

A adoção de lei de 1850 estava relacionada com essas duas ordens de fatores. Deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, aberto com a cessação do tráfico, e, ao mesmo tempo, dar ao Estado imperial o controle sobre as terras devolutas que desde o fim do regime de concessão de sesmarias vinham passando de forma livre e desordenada ao patrimônio particular (SILVA, 2008, p. 356).

As pesquisas de Osório Silva (op.cit. p. 357) e Marx (1991) demonstram que a passagem do regime de posse para o de compra-venda foi lenta, tumultuada, progressiva e com contradições. Até a primeira década do século XIX convivem processos de concessões de terra, de aforamento e de posse juntamente com a nova possibilidade: a de compra e venda de terra. Nesta transição, coloca-se uma questão central para implementação do novo regime de aquisição fundiária: a demarcação. A venda de terras só poderia ocorrer se estas fossem delimitadas, marcadas, descritas. Os posseiros se negavam a esta subordinação e terras devolutas continuavam, no decorrer do século XIX, a serem privatizadas por intermédio da posse.

Neste momento – e a Lei de Terras decisiva é de 1850 -, o preciso parcelamento, a exata estipulação por escrito de suas frações, em planta e, acima de tudo, no próprio local, se impõem; os seus exatos limites, o seu nítido e indiscutível contorno, a sua precisa área se tornam imprescindíveis (MARX, op.cit., p. 104).

Outro aspecto importante da Lei de 1850, além de mercantilizar a terra, é a legitimação do Estado para regularização da propriedade de terra e não mais da Igreja (MARX, op. cit. P. 105). Segundo Marx, a partir da promulgação da Lei de Terras permanecem algumas “brechas fundiárias” quanto à tolerância ao regime de posses. No entanto, a grande vantagem a partir de então é a “oportunidade do negócio: a venda dos lotes a serem oferecidos”. O autor aponta diferenças fundamentais que a lei de 1850 trouxe: a) o fornecimento de terra não era mais exclusividade do poder público, pois a partir de então a terra poderia ser adquirida

de particulares; b) o surgimento do loteador e do lote demarcado, bem definido e sua distinção da área pública; c) a racionalização do processo de divisão da terra para a venda, que deveria ser organizada espacialmente e apresentasse o maior rendimento possível para a venda; d) a existência da propriedade da terra e de sua comercialização resultaria em alteração nas configurações de aglomerados urbanos por meio do loteamento, apesar do maior impacto da Lei de Terras recair na transação de áreas rurais.

Surge o loteador, o empreendedor imobiliário que retalha uma gleba, vende suas parcelas, passa igualmente a desenhar a cidade (Marx, 1991, p.111).

Marx (op.cit.) diferencia a categoria em que o loteador se encontrava antes e depois da aprovação da Lei de Terras. De loteiro, concessionário, posseiro ou ocupante eventual e precário, o loteador torna-se proprietário de terras, seja este um ente particular ou o próprio Estado.

Surge assim não só o loteador, mas também o loteamento no Brasil. Portanto, a primeira lei brasileira que permite que a terra seja loteada é a Lei de Terras, de 1850. Esta regulamenta a forma de aquisição da propriedade. Não se trata de uma lei de loteamento, mas sua aprovação teve como efeito a introdução da prática de parcelar o solo no Brasil, tanto para terras rurais como urbanas.

Mais do que demarcar, definir e precisar a área a ser adquirida, a prática do loteamento de terras em núcleos urbanos desencadeia outras relações espaciais referente à terra, que se colocam a partir de então. A primeira questão colocada diz respeito a forma do lote. Esta deveria ser a mais interessante economicamente para o proprietário tirar a maior lucratividade na sua venda e no aproveitamento de sua área, sendo o lote geralmente retangular. O segundo aspecto refere-se ao lugar que o lote ocupa, com valorização da sua frente e testada do lote. A terceira questão é a relação do lote individual com o seu conjunto.

Em 1889, ocorre a proclamação da República e em 1891 é promulgada a I Constituição do Brasil, que estabelece os três poderes vigentes até hoje: o executivo, legislativo e judiciário. O país passa a ser regido não mais por um

imperador, mas por um presidente e os projetos de lei poderiam ser propostos tanto pela Câmara como pelo Senado. Outra mudança significativa vinda com a Constituição de 1889 é a separação entre Estado e Igreja, tanto enquanto instituições como a respeito de suas funções. (FAUSTO, 2000, MARX, 1991). Uma das competências da Igreja no período colonial era a de repassar a terra por intermédio da doação ou aforamento. Esta prática começa a ser rompida a partir a Lei de Terras, quando começa a vigorar as relações de compra e venda. Entretanto é a partir da República e da Constituição que as atribuições entre Estado e Igreja se separam e fica mais evidente que a administração do espaço urbano é competência estatal e não religiosa.

Com a realização de loteamentos, a municipalidade se preocupa em assegurar o arruamento, alinhamento e nivelamento das vias, o que acaba por organizar espacialmente a produção dos lotes. Há também a cobrança de tributos sobre os mesmos. O Estado passa a ter um controle sobre os lotes produzidos. A prática de se lotear a terra e, ainda, um tímido controle sobre sua execução alteram os núcleos urbanos do final do século XIX, como demonstrado por Marx:

A paisagem que desponta nos campos e nas cidades, a partir de uma nova maneira de entender e disciplinar o domínio da terra por parte do Estado, fica expressa com nitidez nos patrimônios leigos e nos loteamentos urbanos, respectivamente (Marx, op.cit., p. 115).

Milton Santos (1994, p. 17) denominou de “urbanização pretérita” o período de 1530 até o final do século XVIII, quando a urbanização no Brasil começa a se desenvolver, salientando que só no século XIX que a urbanização brasileira se expressa com maior relevância. Até 1872, Rio de Janeiro, Salvador e Recife eram as únicas cidades com mais de 100.00 habitantes. “Tratava-se muito mais da geração de cidades que mesmo de um processo de urbanização” (SANTOS, op.cit., p. 20).

Na transição do século XIX para o XX, a urbanização torna-se mais presente no país, as cidades se expandem, outras surgem e com elas a demanda por novas áreas urbanas. A expressão espacial deste crescimento urbano ocorre por meio de novas áreas loteadas, abertura de ruas, e produção de lotes para moradia. A

demanda por lotes cresceu proporcionalmente ao processo de urbanização e industrialização. Porém, a existência do loteamento é anterior a sua regulação urbanística e administrativa. Estas vão sendo construídas a reboque do efeito da Lei de Terras.

Figura 1 – Relação entre a Lei de Terras de 1850 e a prática de loteamento.

1.1.2. As cidades da República e o controle sobre a produção de lotes

A partir da Lei de Terras de 1850 e com a Constituição republicana, o controle do Estado sobre a prática de loteamento torna-se presente. Uma vez

instituída a compra e venda de terras, é o parcelamento que viabilizará esta comercialização. Além das terras rurais, paulatinamente começam a serem comercializadas as terras urbanas e surgem necessidades de controle para este exercício. Trata-se de controles policiais, tributários, mas também espaciais (MARX, 1991, p. 113). Com a fiscalização sobre os lotes, a administração municipal tem como objetivo assegurar uma organização espacial mínima, por meio da demarcação do que é público e comum a todos. O Estado ao definir regras para o espaço público – arruamentos, alinhamentos, nivelamentos de vias, largos e jardins – está também controlando o espaço privado, ou seja, como os lotes devem ser organizados para compor o espaço urbano.

O processo de urbanização no Brasil passa por mudanças significativas a partir da década de 1920. Segundo Santos (1994), do período colonial até o final do século XIX, pouco se altera no índice de urbanização brasileiro. Entre 1890 a 1920, a alteração do índice passa de 6,8% para 10,7%, porém entre 1920 e 1940, este índice triplica e a taxa de urbanização brasileira aponta em torno de 32%. (SANTOS, op. cit., p. 22). O início da consolidação da urbanização da sociedade brasileira ocorre nas primeiras décadas do século XX, motivada pelo fim da escravidão, pela presença de imigrantes, pela República e pelo surgimento da indústria, voltada para o mercado interno e vinculada às atividades do ciclo do café (PRADO JUNIOR, 1970; SANTOS, 1994; SINGER, 1995).

O impulso do controle do parcelamento pela administração pública surge a partir da Lei de Terras, com a possibilidade da venda do solo urbano parcelado. No entanto, é no começo do século XX que a urbanização no Brasil se expressa com mais intensidade. As cidades alteram seu aspecto de núcleos coloniais e a produção de lotes urbanos torna-se frequente. É quando o controle efetivo do parcelamento do solo urbano se inicia, a partir do âmbito municipal.

Em 1900, Rio de Janeiro tinha em torno de 700.00 habitantes e São Paulo por volta dos 240.000 e eram as capitais mais populosas do país. (SANTOS, op.cit., p. 21). Nestes municípios, já se encontram, nos primeiros anos do século XX, legislações a respeito dos arruamentos e loteamentos, as quais vão se aprimorando ao longo das primeiras décadas.

Para compor este período inicial da regulação municipal sobre loteamento urbano, foram analisadas as legislações destas duas capitais que trataram sobre

loteamento, no intervalo entre 1904, data do primeiro decreto analisado que tratará sobre o arruamento, até 1937, ano da aprovação do primeiro decreto federal sobre loteamento no Brasil.

No início da década de 30, dois artigos são publicados em defesa da criação de regras para a produção de loteamento no país, um em São Paulo, de Pereira da Silva (1931) e outro no Rio de Janeiro, de Gonçalves Penna (1932). Ambos apresentam um pequeno histórico da regulação sobre abertura de rua e lotes vigentes do início do século XX até o princípio da década de 30, em cada capital. Estes documentos permitem reconstituir o primeiro quadro regulatório sobre loteamento urbano nestas duas cidades.

1.2. Regulação do parcelamento do solo: uma atribuição municipal

1.2.1. As leis municipais do Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, em 1904, o prefeito Pereira Passos promulgou o Decreto nº. 480 de 18/04/1904 (SILVA, 1931). Este decreto estabeleceu que nenhuma praça, rua ou via pública de qualquer natureza poderia ser aceita pela prefeitura do Rio de Janeiro sem que fosse devidamente calçada e com as canalizações de água, gás e esgoto implantadas. Dez anos mais tarde, o Decreto nº. 1.594 de 15/04/1914 proibiu a edificação de prédios que não tivessem acesso direto por logradouros públicos e estes só seriam considerados públicos se estivessem sido aceitos pela prefeitura. Em 1920, o Decreto nº. 2.258 permitiu a autorização das solicitações de edificações em ruas particulares desde que as plantas de arruamento fossem aprovadas e as taxas relativas à abertura de ruas fossem pagas à prefeitura. Posteriormente, o Decreto nº. 2.087 de 19/01/1925 exigiu que a planta de divisão em lotes fosse submetida à aprovação prévia da prefeitura carioca.

Gonçalves Penna (PENNA, 1932) demonstra a partir destes decretos a existência de um controle administrativo na abertura de ruas desde 1904, no Rio de Janeiro. Neste período, havia direcionamentos distintos entre uma regulação e outra.

A exigência de infraestrutura quanto ao abastecimento de água e coleta de esgoto está colocada desde 1904, a partir do ato de abertura de ruas, mas que irá servir aos lotes produzidos pelo arruamento. Em 1914, de uma forma indireta, via aceite de edificações, há o reconhecimento da legalidade do arruamento a partir da aprovação da prefeitura. No entanto, o decreto de 1920 flexibilizou esta exigência, permitindo edificações em ruas particulares. Neste último caso, logo que os arruamentos particulares eram aceitos pela municipalidade, os melhoramentos sobre calçamentos e as canalizações de água e esgoto eram esquecidos. Permitia-se assim a burla da exigência sobre infraestrutura do Decreto 480/1904, alegando não se tratar de via pública, mas de via particular⁶.

Em 1925, o decreto 2.087, ampliou a exigência quanto à aprovação da prefeitura sobre a produção de lotes. Começava-se a exigir a “planta de divisão de lotes” e não mais a planta de arruamentos, onde o lote se configurava como desdobramento da abertura de ruas. Ou seja, a partir de 1925, a prefeitura carioca exercia o controle administrativo diretamente sobre a produção de lotes e não mais indiretamente, pela abertura de vias.

Em junho de 1931, o interventor federal do Distrito Federal promulgou o Decreto nº. 3.549 de 15/06/1931 que tratou sobre a abertura de ruas e divisão de lotes. Passou a ser exigido que, anteriormente a toda venda de terrenos, locação e publicidade, fosse apresentado à prefeitura projeto de abertura de vias e divisão de lotes, seguindo as seguintes diretrizes:

- Ligação com os logradouros públicos existentes e com redes de água e esgotos;
- Indicação das condições em que o loteamento seria estabelecido: quanto a logradouros, distribuição de águas potável, arborização, destinação de águas pluviais e residuais, iluminação, entre outros;
- Registro das obrigações de vendas, onde seriam estipuladas as servidões higiênicas, arqueológicas e paisagísticas;
- Destinação de áreas públicas: a área destinada a espaços livres públicos e logradouros não poderiam ser inferiores a 26%, sendo que os locais

⁶ O mesmo artifício é utilizado hoje para escape das regras de lei de parcelamento do solo urbano no caso dos condomínios horizontais fechados. Permite-se um parcelamento privativo onde ocorre o perímetro de exceção das exigências legais ao loteamento.

para praças, jardins e áreas de recreio e esporte seriam definidos de acordo com as diretrizes da Divisão de Urbanização. Em terrenos maiores que 30.000m², a prefeitura poderia exigir além das áreas públicas para vias, praças e jardins, área para implantação de edifícios públicos e parques.

Quanto às restrições impostas ao loteamento pelo Decreto nº. 3.549 de 15/06/1931, o poder público poderia proibir o loteamento em terrenos que fossem impróprios para habitação ou se estes possuísem reserva arborizada, sítio pitoresco ou reservadas à outra função que não fosse à habitação. O decreto determinava tamanho máximo de quadras, dimensões do sistema viário, recuos e usos. Adotava como lote mínimo 360m² tendo 12 metros de testada em zonas urbana e suburbana e 525m² com 15 metros de testada para zona rural. A comercialização dos lotes só poderia ocorrer após a aprovação dos projetos de remodelação e a realização de calçamento, canalizações de águas e esgotos, bem como de vias de comunicação.

O Decreto nº. 3.549 de 15/06/1931 publicado no Rio de Janeiro se destaca dos decretos que o antecederam, promulgados na mesma capital, por consolidar normas administrativas e urbanísticas do que, posteriormente, seria considerada uma lei municipal de loteamento. A partir deste decreto, a aprovação da produção de lotes é claramente colocada como um processo administrativo de atribuição municipal. Já incorporava os termos: “divisão em lotes” e “loteamento” bem como “planta de remodelação” e “planta de divisão de lotes”. Definiu os procedimentos administrativos para a aprovação do projeto de loteamento e estipulou um padrão mínimo de informações a serem apresentadas para este propósito. As principais exigências urbanísticas de uma lei de loteamento já estavam colocadas: doação de áreas públicas, a garantia de acesso à infraestrutura, o tamanho mínimo de lotes e o dimensionamento de vias. Com esta regulação, a venda, locação e publicidade a respeito da comercialização de lotes passou a ser vinculada à aprovação prévia da prefeitura municipal.

1.2.2. As leis municipais de São Paulo

Dois meses antes da promulgação do Decreto nº. 3549 15/06/1931 do Rio de Janeiro, Pereira da Silva (1931) apresentou no I Congresso de Habitação de São Paulo, o histórico da legislação sobre arruamentos em São Paulo com o intuito de demonstrar a necessidade de uma regulação mais efetiva para o controle de loteamentos clandestinos.

De acordo com Silva (op. cit.), a primeira regulamentação do município de São Paulo referente à abertura de ruas data de 1808 e determinava dimensões de lotes e quarteirões para povoação futuras. Em 1886, o Código de Posturas Municipais apenas definiu a largura de 16 metros para toda e qualquer rua a ser aberta e a obrigatoriedade do pedido de alinhamento e nivelamento à Câmara Municipal para as novas ruas e terrenos. Os casos de adequação do traçado de ruas tortas deveriam ser custeados pelo proprietário da gleba. Bastava o arruador encaminhar um ofício à Câmara oferecendo as novas ruas abertas ao domínio municipal e estas se tornavam oficiais (Pereira de Silva, 1931).

O foco do controle estava na abertura de ruas e seu alinhamento, mas já estava presente a preocupação com tamanho de lotes e quarteirões resultado do traçado das vias.

Em 1894, o Decreto Estadual nº.233 de 04/09/1894 que estabelecia o Código Sanitário para todo o estado de São Paulo, ao versar sobre ruas e praças públicas, determinava dimensionamentos mínimos para ruas e avenidas, bem como soluções de drenagem e iluminação pública às mesmas.

Na virada do século, a Lei nº. 862 de 16/11/1905 proibiu o aceite pela prefeitura ou pela Câmara Municipal de ruas abertas para produção de terrenos sem que estas fossem aterradas, niveladas, com bueiros e apresentassem soluções para as águas correntes e estivessem adequadas para receber melhorias do município. (SILVA, 1931). Há o início da preocupação com a infraestrutura, voltadas mais para vias do que para os lotes. Porém, o arruador deveria preparar o terreno para a implantação de tais melhorias e não custeá-las.

Já com a aprovação da Lei nº. 1193 de 09/03/1909 com objetivo de controlar o excesso de abertura de ruas, só era possível o aceite das ruas se o arruador particular pagasse previamente a metade do custo para as obras de calçamento entre as vias. A partir desta lei, a prefeitura compartilhava com o arruador os custos das obras de melhorias das vias. Para Pereira da Silva este foi o primeiro incentivo para o arruamento clandestino, pois esta responsabilidade não era cumprida pelos arruadores. Esta exigência vigorou apenas por quatro anos.

A Lei nº. 1666 de 25/03/1913 revogou a Lei nº. 1193 de 09/03/1909, mas avançou em relação a dois aspectos: urbanísticos e administrativos. Quanto aos parâmetros urbanísticos, estabeleceu padrões de arruamento pelo controle de larguras, cruzamento, traçados das vias e dimensões de quarteirões. Em relação aos aspectos administrativos, a Lei 1666/1913 criou a figura da licença para arruar e os procedimentos para sua solicitação ao prefeito do município. Outra inovação desta peça legislativa foi a previsão do fechamento da rua no caso de serem executadas em desacordo com as normas estabelecidas, configurando um dispositivo de sanção aos arruamentos irregulares.

Segundo Passos (1983) a Lei nº. 1666/1913 foi considerada um marco no histórico da regulação urbanística no município de São Paulo ao prever o licenciamento para abertura de vias.

Em 1920, a cidade de São Paulo já vivenciava um intenso crescimento horizontal por intermédio de abertura de ruas. Na época, o vereador Anhaia Mello apresentou à Câmara Municipal paulista um projeto de lei na tentativa de coibir o excessivo espraiamento urbano. Propôs que os custos do calçamento das novas ruas abertas deveriam ser divididos entre os loteadores e a administração pública. Este rateio dos gastos de calçamento foi incorporado três anos mais tarde (ROLNIK, 1997).

Até 1923, tecnicamente pouco foi regulamentado por lei municipal na cidade de São Paulo em relação à abertura de vias (SILVA, 1931). A Lei nº. 2611 de 20/07/1923 proibiu a abertura de vias de comunicação sem a prévia licença da prefeitura, reforçando a necessidade de autorização do poder público já assegurada desde 1913.

A lei nº. 2611/1923 continha várias determinações urbanísticas não somente para a abertura de ruas, mas na prática da produção de lotes, derivados do

arruamento. Plano de arruamento, plano de retalhamento, divisão em terrenos são os termos usados na lei de 1923, mas já compunham diretrizes sobre o parcelamento no solo, algumas existentes na LF nº. 6.766 de 19/12/1979. A primeira obrigatoriedade referia-se à necessidade de pedido de aprovação à prefeitura municipal para abertura de qualquer rua no município, fosse ela em perímetro urbano ou rural. Para iniciar o processo de produção de terrenos, tornou-se necessário a apresentação dos títulos da área a ser arruada e plantas da mesma com assinatura de um engenheiro responsável, demonstrando a inserção do arruamento com as áreas vizinhas e com as ruas públicas existentes.

Outro aspecto inovador da Lei nº. 2611/1923 é que a partir do levantamento da área apresentada pelo loteador, a prefeitura traçaria as vias principais e os espaços livres que julgasse pertinente. Este procedimento permitiu que o poder público determinasse as áreas públicas e o melhor traçado das vias em relação ao restante da cidade (PASSOS, 1983, p. 52). Posteriormente, o arruador desenvolveria o plano do arruamento, apresentando os detalhes nas plantas de nivelamento, topografia e sistema de escoamento de esgotos, além do memorial descritivo. A lei não considerava qualquer área passível de arruamento, proibindo-o nos casos de:

[...] terrenos baixos, alagadiços e sujeitos à inundações, antes de tomadas as providências para assegurar-lhes o escoamento das águas. [...] Do mesmo modo não se permitirá o arruamento de terrenos que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde pública, sem que eles sejam previamente saneados (Art. 5º da Lei Municipal nº. 2.611/23 e § I e II do Art. 3º. da Lei Federal 6.766/79).

A lei municipal nº. 2611 de 20/07/1923 já determinava a obrigatoriedade de percentual de áreas públicas. Nas zonas urbanas deveria ser destinada 5% da área da gleba para áreas pública e no caso de zonas suburbanas este percentual era de 7%. Para as zonas rurais, 10% da área total deveria ser reservada para espaços livres de domínio público, destinadas a praças e jardins.

Definiu-se que em glebas a partir de 40.000 m², o mínimo de área para destinação de vias de acesso seria 20% do total⁷. Foram classificadas cinco tipologias de ruas, de acordo com sua função e dimensionamento, proibindo usos comerciais e industriais em ruas de interesse local que fossem exclusivamente residenciais. Regulava-se, portanto, o uso a partir do dimensionamento viário, o que já configura um zoneamento. Esta lei associava o arruamento a parâmetros de uso e ocupação de solo (GROSTEIN, 1987; ROLNIK, 1997).

O lote mínimo foi estipulado em 300m², com testada mínima de 10 metros e fundos de 24 metros. A taxa de ocupação do edifício principal do terreno não poderia ultrapassar um quarto da área do lote, respeitando recuos frontais e laterais. Houve uma notável preocupação com o dimensionamento, desenho e classificação do sistema viário, tanto na área urbana como em caminhos e acessos na zona rural, para garantia da circulação de pessoas e também de veículos que começavam a demandar a previsão de espaços para o tráfego de automóveis.

Uma questão polêmica da Lei 2611 de 20/07/1923 foi a previsão de ruas oficiais e particulares. As ruas oficiais eram reguladas pelos dispositivos da própria lei e com parte custeada pelos loteadores e mantidas pela prefeitura. As ruas particulares deveriam ser mantidas pelos loteadores, mas em contrapartida não precisariam responder às regras urbanísticas. Este dispositivo permitia a proliferação do arruamento externo ao padrão estipulado⁸. A própria lei oferecia o escape da desregulação.

Tanto no caso da cidade do Rio de Janeiro como a de São Paulo, o início da normatização da produção de lotes ocorreu a partir do controle de abertura de vias. Na lei de 1904 do Rio de Janeiro já havia exigência da infraestrutura dos arruamentos: abastecimento de água, gás e solução para a destinação do esgoto. No entanto, no decorrer das três primeiras décadas do século XX, São Paulo avançou na regulação sobre a produção de lotes em relação a do Rio de Janeiro.

⁷ Para outros comentários da Lei Municipal nº. 2611 de 20/07/23 e a cronologia da lei de parcelamento do solo municipal de São Paulo, ver: PASSOS, L. O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado a 1982. 1983. 171 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Urbanas e Regionais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

⁸ Para uma análise dos efeitos da Lei Municipal nº. 2611/ 23 na determinação de territórios da elite e da dualidade legal/extralegal, ver: ROLNIK, R. A Cidade e a Lei. São Paulo: Nobel, 1997. p.49-50.

Destaca-se a lei paulistana nº. 1666, de 1913 por exigir a licença para arruar e também os primeiros parâmetros urbanísticos para a abertura de ruas. A lei nº. 1666/13 foi precursora em prever sanção para ruas executadas em desacordo com a lei, possibilitando o fechamento da via pela prefeitura.

Em 1923, a Lei de 2611 em São Paulo foi inovadora ao estipular procedimentos de licenciamento de abertura de ruas onde a prefeitura não só exigia, mas definia o percentual e o local das áreas públicas e do traçado de vias na planta. Esta lei também estipulava o lote mínimo e solicitava responsabilidade técnica do projeto, no entanto foi ausente quanto a exigência de infraestrutura.

No Rio de Janeiro, somente com o DF de 3.549/31 que a normatização sobre a produção de lotes tornou-se mais contundente, o que em São Paulo havia ocorrido em 1923. Assim como a Lei nº. 2611 de São Paulo, a doação de áreas públicas, os parâmetros de vias e lotes vinculados ao uso, a definição de áreas não loteáveis já estavam colocados. Contudo, diferente das leis de São Paulo, na lei carioca de 1931 encontrava-se a exigência de se garantir o acesso a infraestrutura de abastecimento de água, drenagem, destinação de esgoto e iluminação pública. Esta condição não obrigava o loteador a implantar a infraestrutura, mas que a área a ser loteada possibilitasse o seu acesso. Outro aspecto contemplado no DL nº. 3549/31 referia-se a proibição da publicidade e venda de lotes antes da aprovação da planta pela prefeitura.

Figura 2 – Quadro de Leis Municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1904 a 1931. Aspectos administrativos e urbanísticos sobre arruamento e produção de lotes

1.3. O debate entre loteadores e urbanistas

1.3.1. A defesa do controle do arruamento municipal em São Paulo

Em maio de 1931, foi realizado na cidade de São Paulo o I Congresso de Habitação, promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo. Na ocasião, o então prefeito Anhaia Mello reconheceu que na capital paulista a cidade clandestina já era maior que a oficial. Neste congresso, o engenheiro civil Lysandro Pereira da Silva apresentou um trabalho que abordava o tema da regulação da produção de lotes via arruamento, publicado nos anais do evento e intitulado “Defesa da municipalidade contra o arruamento clandestino para especulação de terrenos”. Neste texto, defendeu a necessidade de controle sobre a abertura de novas vias, onde Lysandro ilustrou com exemplos sobre as experiências que ocorriam na França, Alemanha e Bélgica. Destacou ainda as origens da “febre de arruamento” discutida por Polti⁹, já presente no início dos anos 30. Tanto nos países europeus como no Brasil este fenômeno era decorrente de quatro ordens de fatores (Silva, 1931).

Um primeiro fator, segundo Silva, decorria da valorização do mercado imobiliário perante a crise da habitação nas cidades provocada pelo alto preço das construções durante a guerra. A escassez de novos prédios e a valorização acentuada de terrenos e casas próximos ao centro induzia construções em terrenos mais baratos e distantes. O segundo fator se referia aos deslocamentos dos trabalhadores, alterados pela regulamentação e redução dos horários de trabalho, que disponibilizou tempo diário para deslocamento entre a moradia e o local de trabalho e pela facilidade das comunicações a partir do transporte urbano. O terceiro fator apontado era a necessidade de ar e higiene que, segundo Silva, estava nas principais razões do prestígio dos loteamentos. E, finalmente, apontava o emprego seguro de capital na aquisição de terrenos devido à alta rentabilidade, valorização crescente e especulação imobiliária que este tipo de investimento proporcionava.

⁹ POLTI, M. *Traité Théorique et Pratique sur les Lotissements*. Paris, 1926.

Após comentar as referências e discussões das legislações francesa, inglesa, sueca, norte-americana, alemã, brasileira e paulista sobre arruamentos e produção de lotes, Lysandro Silva recomendava neste trabalho que fossem proibidas a abertura de vias de comunicação como ruas, praças e avenidas e também do loteamento do terreno sem prévia licença municipal. Defendia a proibição de construir em terrenos arruados que não tivessem a permissão da prefeitura, já presente na legislação municipal do Rio de Janeiro. Além disso, colocava a necessidade de penalizar a quem efetuasse ou facilitasse transações com terrenos arruados clandestinamente.

Lysandro Silva defendia que a abertura de ruas dentro do município deveria constituir atribuição exclusiva da municipalidade, não permitida a particulares. A partir deste último princípio que considera que o arruamento de terrenos consiste em obra de interesse público e, portanto, ato exclusivo do município, Lysandro Silva propunha que os gastos com arruamento deveriam ser custeados a partir da cobrança de taxa de melhoria. Desta forma, apregoava que todos os esforços fossem focados na regulamentação da cobrança de tais taxas, para resolução da questão dos arruamentos e produção de lotes clandestinos.

O engenheiro defendia a cobrança de taxas baseado no argumento de que somente por intermédio da execução da abertura de ruas pelo poder público seria possível garantir que estas fossem servidas de água, esgotos, iluminação, policiamento e outros serviços públicos. Lysandro Silva finalizou sua defesa, recorrendo à opinião jurídica de J. O. de Lima Pereira que sentenciava que a propriedade nascia condicionada ao interesse público e defendia a aplicação de restrições ao direito de propriedade com o fim de evitar o crescimento urbano desordenado.

A figura da licença para abertura de vias já estava presente na Lei nº. 261/1923 em São Paulo, mas o engenheiro Lysandro Silva demonstrou que esta lei não estava sendo suficiente para conter a “febre de arruamentos” que ocorria de forma clandestina na cidade. Ele já colocava a necessidade de proibir a construção em terrenos arruados sem a aprovação da prefeitura, no combate claro à clandestinidade, direcionando a necessidade do controle ao terreno, além das vias.

Outro ponto a se destacar na argumentação de Lysandro Silva é a defesa da exclusividade da competência municipal para arruar, eliminando a categoria de ruas

particulares e ruas públicas, e assim, do escape das exigências da regulação. Neste sentido, sua proposta avançava no combate à clandestinidade, ao propor penalização para quem efetuasse ou mesmo facilitasse compra e venda em terrenos clandestinos.

1.3.2. Oposição e contribuições ao Decreto 3.549/1931 no Rio de Janeiro.

No mesmo ano do I Congresso de Habitação em São Paulo, ocorreu a aprovação do Decreto 3.549/1931 no então Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro. A prefeitura carioca passou a exigir projeto de abertura de vias e divisão de lotes antes de venda de terrenos, bem como infraestrutura e áreas públicas.

Após a aprovação do Decreto 3549/31, houve uma reação dos empresários do mercado de imobiliário de venda de terrenos solicitando a flexibilização de alguns parâmetros estipulados e, até mesmo, o encaminhamento de requerimento pedindo sua total revogação.

Em julho de 1932, a Revista da Diretoria de Engenharia publicou dois trabalhos a respeito do Decreto 3.591/1931 que ilustraram a discussão sobre a necessidade de se regular a produção de lotes: Penna (1932) e Godoy (1932).

Carlos Barbosa Gonçalves Penna, então subdiretor de Viação e Saneamento do Rio de Janeiro situou as posições antagônicas entre a administração pública e os negociantes de vendas de terrenos. A primeira tinha como premissa resolver a situação caótica em relação à abertura de ruas e os segundos tinham como objetivo o maior ganho de lucros no menor tempo possível.

O debate configurava-se em reivindicações da parte dos loteadores nos seguintes termos: redução da testada e da área dos lotes, redução de infraestrutura, redução do percentual destinado às áreas públicas, autorização para edificação em ruas que ainda não eram reconhecidas oficialmente e antes do término das obras de calçamento e canalização.

Carlos Barbosa Gonçalves Penna indeferiu a solicitação para revogar o decreto argumentando que todas as restrições e exigências do Decreto 3549/31 eram necessárias para assegurar o interesse da coletividade e evitar a ampliação

desordenada da cidade que se espalhava em todas as direções, sem abastecimento de água, esgotos, calçamento e espaços públicos.

Godoy (1932) além de rebater as críticas do Decreto 3549/1931, questionava a necessidade de novos loteamentos na cidade do Rio de Janeiro, denunciando uma expansão excessiva, irregular, antieconômica e anti-higiência da cidade (op.cit. p.21). Apresentou cálculos a partir da relação entre dados populacionais e do número de lotes produzidos na cidade, demonstrando que a oferta de terrenos era bem superior à demanda.

Em 1934, a mesma Revista de Engenharia publicou o artigo de Mario de Sousa Martins onde foram apresentadas sugestões a respeito do Decreto 3.549/31. A idéia principal defendida por Martins era que a regulamentação sobre abertura de ruas e divisões em lotes deveria estar vinculada ao zoneamento. Para cada uso determinado, ruas, lotes e espaços livres deveriam ter dimensões diferenciadas. Martins qualificou o decreto de 1931, como “genérico”, ao regular com os mesmos parâmetros, ruas e lotes com destinação de usos diferentes. Ele propunha definir o zoneamento urbano para posteriormente determinar as regras quanto ao tamanho e ocupação dos lotes. Outra contribuição de Martins referia-se a um roteiro sugerido para melhor organizar e complementar o decreto, que deveria conter: a) capítulo preliminar de definições de conceitos; b) capítulo segundo alusivo ao sistema de capítulos, definido e coordenando os assuntos; c) o terceiro capítulo referente às diretrizes de projeto, indicando recuos vinculados ao uso, quadro de áreas, plantas do loteamento; d) o quarto capítulo sobre as obrigações do loteador, que seriam: pavimentação, obras de arte, beneficiamentos quanto a abastecimento de água, canalização de águas pluviais e residuais, drenagens, saneamento, arborização e espaços livres; e) o quinto capítulo deveria tratar da divisão de terrenos, onde as testadas dos lotes e a limitação dos gabaritos fossem estipuladas a partir do zoneamento. f) o sexto trataria de vias de comunicação, determinando suas características também de acordo com o zoneamento. g) o capítulo final versaria sobre espaços públicos, onde novamente a determinação do percentual mínimo destinado a este fim se diferenciaria de acordo com as zonas de uso determinadas.

Na estrutura de legislação proposta por Mario de Souza Martins, um capítulo preliminar deveria definir conceitos para balizar os projetos de loteamento, como por exemplo: lote, testada, largura, profundidade, divisa, desmembramento,

hierarquização de vias e espaços de lazer. Apesar das sugestões acima, a ausência de muitas definições permaneceu nas leis de loteamento posteriores, gerando equívocos nas suas interpretações e aplicações. Destaca-se a contribuição de Martins não só pelas recomendações referentes ao conteúdo da lei, mas também pela sua proposta quanto a forma e organização dos temas a serem tratados na regulamentação sobre abertura de vias e lotes.

Pode-se observar que neste primeiro período do início do século XX aos meados da década de 1930, as exigências de infraestrutura, parâmetros urbanísticos, doação de áreas públicas e a autorização da municipalidade para a permissão da produção de lotes – elementos fundamentais da regulação do parcelamento do solo urbano – já estavam colocados, motivados pelo combate municipal à clandestinidade na produção de lotes via abertura de ruas. O arruamento era considerado como obra de interesse público, portanto, a cobrança de taxas para a regularização dos arruamentos clandestinos era defendida para cobrir os gastos públicos com a infraestrutura.

O controle municipal na abertura de ruas e produção de lotes enfrentava resistências por um lado, por parte dos arruadores que questionavam as exigências urbanísticas impostas, e por outro, pelos urbanistas que apregovam que estas poderiam ser mais restritivas e vinculadas ao uso e ocupação do solo.

Neste primeiro período, entre o início do século XX até 1937, quando foi aprovado o primeiro decreto federal sobre loteamentos urbanos, é evidente que no âmbito municipal, algumas das principais questões retomadas na Lei Federal aprovada em 1979 já estavam reguladas nas leis municipais. Os casos estudados para a pesquisa foram as regulações dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, mas possivelmente este controle legislativo sobre a abertura de vias e produção de lotes também ocorriam em outras capitais do país.

Na Lei 2611/1923 de São Paulo e no Decreto Lei 3549/1931 do Rio de Janeiro já era exigida a aprovação do projeto de divisão de lotes pela administração municipal. Estas legislações marcam um avanço na regulação da produção de lotes, por trazerem anteriormente a qualquer regulação federal regras administrativas e urbanísticas. Elas emitem procedimentos para elaboração do projeto de loteamento e sobre o papel das prefeituras na aprovação; além da determinação da obrigatoriedade de áreas públicas a serem destinadas. São, portanto, estipulados

padrões urbanísticos quanto à ocupação do solo e tipologias de vias e há proibição de áreas a serem parceladas. Nota-se o vínculo do zoneamento ao parcelamento do solo e o total condicionamento da venda de lotes à aprovação do projeto de loteamento pela prefeitura municipal.

Todo o controle da produção de lotes era realizado pela atribuição municipal. Arquitetos vinculados a administrações públicas, engenheiros e loteadores não só alimentaram o debate como formularam e desenvolveram as bases do regramento do loteamento no país, a partir do município, posteriormente chamado de parcelamento do solo.

CAPÍTULO 2

**De 1937 a 1969/70:
a garantia da lei federal na compra e venda de lotes e a
fragilização do poder municipal no controle do loteamento**

CAPÍTULO 2

DE 1937 a 1969/70 :

A garantia da lei federal na compra e venda de lotes e a fragilização do poder municipal no controle do loteamento

Este capítulo trata sobre o período caracterizado pelo início da regulação federal sobre a compra e venda de lotes, a fragilização municipal em legislar sobre esta temática e o debate sobre o fortalecimento do município para a exigência dos aspectos urbanísticos na aprovação dos projetos de loteamentos. O período em questão se inicia com a promulgação do DL 58/37 e vai até o final de década de 1960.

Os trabalhos que abordam a regulação do parcelamento do solo no Brasil consideram o Decreto Federal 58/37 como o primeiro momento desta regulação. O segundo momento considerado é o ano de 1979, com a aprovação da LF 6.766. O período entre as décadas de 1940 até o final da década de 1970 é considerado como anos de omissão para a resolução dos problemas dos loteamentos urbanos no país, como demonstrado por Bonduki:

Por mais de quatro décadas (a legislação federal só seria alterada em 1979, quando se criaram os instrumentos necessários), nada foi feito para coibir o que, consensualmente, era uma das principais causas de inúmeros problemas urbanos e da administração pública nas principais cidades brasileiras. É difícil supor que as deficiências do Decreto-Lei 58 e as quatro décadas de descaso em relação ao assunto fossem consequência de desconhecimento dos instrumentos jurídicos que deveriam ser criados [...]. O mais provável é que o governo visse neste tipo de empreendimento uma saída para o problema da moradia popular urbana e para garantir o acesso a pequena propriedade e não tivesse interesse em tomar medidas que dificultasse o loteamento, mesmo que estes fossem precários e ilegais, porque isto significaria a elevação do custo do lote, da

moradia auto-empresarial e, portanto, da reprodução da força de trabalho (BONDUKI, 1988, p.289; 2007, p.340).

No entanto, a pesquisa possibilitou a reconstrução do debate existente neste período sobre a questão do parcelamento do solo no Brasil, apontando avanços nas discussões além de tentativas de normatização com elaboração de propostas de projetos de lei no âmbito federal.

Este processo ocorreu ao mesmo tempo em que houve um retrocesso no alcance das legislações municipais de loteamento devido à possibilidade de registro das transações de compra e venda de lotes sem a comprovação de aprovação pelo município. A década de 50 é caracterizada pelo embate municipal no controle do loteamento clandestino e pela validação de sua competência em disciplinar o loteamento urbano.

Em meados da década de 1960, uma proposta de lei federal de parcelamento do solo foi solicitada pelo governo federal e encaminhada ao Executivo, mas que não foi aprovada. Segundo seus autores, esta proposta foi desvirtuada, tendo apenas alguns de seus artigos aprovados sob a forma de um decreto-lei.

No final do período entre 1937 a 1970 algumas legislações estaduais assumiram o papel da regulação do parcelamento do solo e a solicitação de uma lei federal que regulasse a matéria do parcelamento do solo no Brasil foi intensificada.

2.1. O loteamento como solução para habitação

Na década de 30, a feição do urbano brasileiro nas principais cidades do país se alterava, seja pelo aumento da população urbana, pelas obras de grandes avenidas e de extensão da cidade, pelo investimento em capital industrial ou pela consolidação de serviços urbanos. Formava-se a chamada sociedade urbano-industrial. A proliferação de loteamentos e a abertura de novas áreas de expansão resultavam da necessidade de acomodação da população que marchava em direção às cidades em busca de trabalho.

Esta mão de obra nas cidades respondia ao desenvolvimento econômico, não mais voltado à agricultura, mas à indústria, ao comércio e aos serviços urbanos. Por outro lado, o investimento do Estado era voltado para a execução de infraestrutura com objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial e promover a substituição de importações. Como consequência, houve o fortalecimento do mercado interno e o aumento da massa assalariada (PRADO JUNIOR, 1970; SINGER, 1973; SANTOS, 1996; RIBEIRO e CARDOSO, 1994).

Em 1930, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, a expansão e concentração urbana já se encontravam em descontrole e o poder público enfrentava dificuldades em gerenciar estas realidades.

A década de 1930 foi também marcada pelo início de um novo ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento do Brasil, com surgimento de órgãos administrativos municipais voltados ao planejamento e de instituições de urbanismo, demonstrado por Feldman (2006 e 2009). O tema do controle da expansão urbana começava a ser discutido pelos urbanistas além do Rio de Janeiro e de São Paulo, colocado como desafio a ser enfrentado pelo conhecimento técnico-administrativo. Neste período foi reivindicada a formulação de um código urbanístico nacional. Paralelamente, regulamentou-se a profissão de engenheiro e arquiteto em 1933, numa época de fortalecimento do saber técnico e científico do Estado (Feldman, 2009, p. 65). Discutia-se o condicionamento da aprovação de loteamentos a um plano municipal que determine as diretrizes da expansão urbana (Feldman, op.cit., p. 49).

Quanto ao quadro político, no período de 1930 a 1945, o Brasil esteve sob o comando do presidente Getúlio Vargas, conhecido como “O Estado Getulista” (FAUSTO, 2009). Vargas ascendeu ao poder ainda no regime provisório e adotou fortes medidas centralizadoras. Getúlio assumiu o Poder Executivo e também o Poder Legislativo e desmontou o Congresso Nacional. Em 1934, era aprovada a nova constituição que garantia o voto secreto e direto. Contudo, em 1937, Vargas derrubou a Constituição de 1934 e instaurou a ditadura, implantando o Estado Novo. Este período foi marcado pela criação e implantação da política trabalhista, fortalecida por leis de proteção ao trabalhador (FAUSTO, 2009).

A era Vargas foi interrompida em 1945, com o golpe militar, quando se iniciou o período democrático e o retorno das eleições para presidente. Getúlio retornou à presidência pelo voto direto e permaneceu até 1954, quando se suicidou.

A década de 1950 foi marcada pela presidência de Juscelino Kubitschek, pela inauguração de Brasília, por um período conhecido como desenvolvimentista, com grande incentivo à industrialização para alavancar o progresso econômico do país.

Em comparação com o governo Vargas e os meses que se seguiram ao suicídio do presidente, os anos JK podem ser considerados de estabilidade política. Mais do que isso, foram anos de otimismo, embalados por altos índices de crescimento econômico, pelo sonho realizado da construção de Brasília. Os “cinquenta anos em cinco” da propaganda oficial repercutiram em amplas camadas da população (FAUSTO, op.cit. 233).

Em 1964, o período democrático é obstruído. Os militares assumiram o poder com um golpe ao Estado, instaurando o regime autoritário. Iniciava-se um tempo de brutal ditadura no país que só foi revertido com a abertura política dos anos 1980.

Quanto às transformações da sociedade brasileira, no período de 1945 a 1980, Faria (1991, p. 102) destaca a presença de elevadas taxas de crescimento econômico e demográfico e a mudança de uma sociedade rural para urbano-industrial. Nesta transformação, ocorreu dinamização de algumas regiões e estagnação de outras, alimentando a onda de migração do campo para a cidade e uma forte mobilidade populacional para regiões atrativas economicamente.

A alta natalidade, baixa mortalidade¹⁰ e intensa urbanização marcaram a década de 60, conhecida como os anos de inflexão no comportamento demográfico e urbano no Brasil, quando o percentual de população urbana superou a do campo. (SANTOS, 1994).

¹⁰ O crescimento nas taxas de natalidade e a diminuição da mortalidade são verificados a partir da década de 1940. Em 1960, o contingente populacional que já havia se expandido adensou as cidades brasileiras. A partir da década de 1960 iniciou-se a desaceleração do crescimento populacional verificado nas duas décadas anteriores.

Da década de 60 para 70, o êxodo rural se intensificava, alterando as taxas de urbanização do país.

Tabela 1 - População Total, população urbana, índice de urbanização. Brasil, 1940-1980

Ano	População Total	População urbana	Índice de urbanização
1940	41.326.000	10.891.000	26,35
1950	51.944.000	18.783.000	36,16
1960	70.191.000	31.956.000	45,52
1970	93.139.000	52.905.000	56,80
1980	119.000.000	82.013.000	68,86

Fonte: IBGE, Censos 1940 a 1980, apud Santos, 1994, p. 29.

Em 1960, quando a capital federal foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, reforçou-se a constituição de um novo sistema urbano no país, impulsionado pelo processo de urbanização em curso. Ocorreram alterações territoriais em nível nacional e implicações sócio-espaciais intra-urbanas, como ilustram Faria (1991) e Santos (1996):

[...] o processo de urbanização que vem ocorrendo no Brasil nos últimos trinta anos apresenta [...] uma dupla característica. Por um lado, concentra grandes contingentes populacionais – em termos de tamanho absoluto – em um número reduzido de área metropolitanas e grandes cidades [...]; por outro, alimenta o crescimento da população urbana de um grande número – e crescente – de cidades de diferentes tamanhos que se integram num complexo padrão de divisão territorial de trabalho social tanto entre o campo e a cidade como entre as cidades [...]. Neste sistema, em trinta anos, surgiram 386 novas cidades de mais de 20 mil habitantes (FARIA, 1991, p. 103).

[...] além das cidades milionárias desenvolvem-se cidades intermediárias ao lado de cidades locais, todas, porém, adotando um modelo geográfico de crescimento espraiado, com um tamanho desmensurado, que é a causa e é efeito da especulação (SANTOS, 1994, p. 9).

Na década de 60, as regiões brasileiras apresentavam aumento no grau de urbanização em relação à década anterior: região Norte de 31,5 para 37,4%, região Nordeste de 26,4 para 33,9%, Sudeste de 47,5 para 57,0%; Sul de 29,5 para 37,0%; Centro-Oeste de 24,4 para 34,2% e o Brasil, de 36,2 para 45,1% (TASCHNER, 1981, p.86).

A partir de 1960, o eixo econômico definitivamente se deslocava da produção agrícola para produção industrial formando uma sociedade de consumo, com massa de trabalhadores pobres ocupando as periferias urbanas, reforçando o modelo brasileiro de desenvolvimento com exclusão (FARIA, 1991, p. 110). Por outro lado, nesta sociedade urbana há grupos com elevada concentração de renda e poder político e social. Consolidava-se um sistema urbano contraditório, entre riquezas e precariedade. A expressão espacial deste fenômeno se dá na exclusão e segregação sócio-territorial das cidades do país, mais precisamente nas favelas, nos loteamentos clandestinos e ocupações irregulares.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também, do modelo espacial (SANTOS, op.cit., p. 10).

A expansão das grandes cidades por loteamentos clandestinos aliados a pobreza urbana marcaram a história da urbanização brasileira do século XX.

Para Grostein (1989) e Bonduki (1998 e 2007) até a década de 1940, no caso de São Paulo, os loteamentos periféricos existentes atendiam mais a compradores interessados na aquisição de lotes para investimentos do que como solução de moradia à classe trabalhadora. A proliferação deste produto no mercado imobiliário já se apresentava como preocupação para gestão da cidade¹¹, mas a ocupação destas áreas periféricas era rarefeita e de baixa densidade. Uma das

¹¹ Como demonstrado no capítulo anterior com a participação de Anhaia Mello e Lysandro da Silva no I Congresso de Habitação e também tratado por Bonduki, 1998, p. 284.

barreiras para a baixa ocupação dos lotes periféricos era a ausência de transporte coletivo que viabilizasse a ligação destas novas áreas loteadas aos locais de trabalho, e a outra, era a oferta de casas de aluguel e cortiços que acomodavam o trabalhador nas áreas centrais.

Já na década de 40, houve uma inversão em relação ao mercado de lotes. A aquisição do lote nas periferias não era mais voltada para o investimento imobiliário com ganhos futuros, mas para a solução imediata à moradia. Isto ocorreu devido às transformações ocorridas no primeiro período do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), onde foram lançadas as bases da ação estatal, econômica e legislativa do padrão periférico de crescimento urbano baseado no trinômio loteamento periférico – casa própria–autoconstrução (Bonduki, 1998). Segundo Bonduki (op. cit.), a partir do período Vargas, a intervenção do Estado para o enfrentamento da questão habitacional se implantou de três maneiras: produção direta ou via financiamento de moradias, regulamentação de mercado de aluguéis e pela complementação urbana da periferia. Esta última ação estatal se concretizou pelo incentivo ao modelo de expansão periférica da cidade e a permissividade à sua clandestinidade.

A indução ao modelo do loteamento periférico de solução habitacional foi reforçada pelo congelamento dos aluguéis e pela oferta de transporte público em áreas longínquas, mesmo que de forma parcial. A Lei do Inquilinato, de 1942, desestimulou a produção privada voltada para moradia de aluguel induzindo a ocupação de loteamentos na periferia (BONDUKI, op. cit). Por outro lado, as garantias ao comprador destes lotes já era assegurada desde 1937. A ocupação dos loteamentos da periferia pela classe trabalhadora por intermédio da casa própria atendia ao objetivo estatal em solucionar a moradia a um baixo custo, e neste caso, à custa do próprio trabalhador. Para garantir a reprodução da força de trabalho, os gastos do trabalhador com a moradia deveriam ser restritos, condição fundamental para o sucesso do desenvolvimento do país via industrialização. Este processo de formação do espaço urbano nas áreas periféricas vinculado à reprodução da força de trabalho foi tematizada nos trabalhos de Rolnik e Bonduki (1979), Maricato (1979) e Singer (1979), Evens (1984) e Krischke (1984).

A forma de viabilizar uma solução habitacional compatível a este interesse do Estado casava com a fórmula de aquisição de lote pelo trabalhador para autoconstrução da casa própria. O objetivo tanto do Estado quanto do trabalhador

era resolver o problema habitacional; não importava ao Estado a precariedade da moradia e as condições urbanísticas em que este lote se inseria. Para o trabalhador, a possibilidade de se tornar proprietário de um lote e se instalar num chão que seria seu, valia todo o custo social: endividamento em inúmeras prestações, insalubridade da moradia, inexistência de infraestrutura de abastecimento de água, coleta de esgoto e iluminação, ausência de equipamentos e transporte público próximos. Tudo poderia ser conseguido com o tempo, par e passo com o ritmo lento da construção da casa própria. (Rolnik e Bonduki, 1979).

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias. Esse processo ocorreu na década de 40, em meio a uma das mais graves e dramáticas crises da moradia da história do país, provocando o surgimento de formas alternativas de produção de moradias, baseadas no auto-emprego em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais. [...] Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura (BONDUKI, 1998, p. 209).

Neste processo, os proprietários de glebas, loteadores e corretores desempenhavam o papel de ofertarem os lotes a um custo compatível à capacidade de pagamento dos trabalhadores via prestações. Quanto menos infraestruturado e mais distante, menor o preço. O papel do Estado era a permissividade, à revelia de qualquer controle administrativo e urbanístico. O papel do trabalhador era resolver seu problema habitacional dentro desta oferta, que a combinação entre Estado e mercado oferecia. Fechava-se então uma aliança entre os agentes produtores de loteamentos, Estado e classe trabalhadora, num pacto que iria consagrar a solução loteamento periférico clandestino, com autoconstrução como a forma de acesso à moradia popular no Brasil, cristalizada e perpetuada até os dias atuais.

2.2. O Decreto-Lei Federal nº 38/1937 – o disciplinamento dos contratos de compra e venda

Em 1937 foi apresentado um projeto de lei na Câmara dos Deputados Federal que tratava do ordenamento de loteamentos urbanos e rurais de autoria do jurista Waldemar Ferreira (BARREIROS e ABIKO, 1988). Porém, o trâmite deste processo foi suspenso pelo Golpe de Estado de 1937, um mês após o golpe, o Poder Executivo do Estado Novo, presidido por Getúlio Vargas promulga o DF nº. 58 de 10/12/37, posteriormente regulamentado pelo DF nº. 3.079 de 15/07/1938. Este decreto tratou prioritariamente da garantia dos direitos dos compradores de lotes urbanos, sem detalhamento de requisitos urbanísticos.

O DF nº. 58 de 10/12/37 teve como objetivo amparar o comprador de lotes nas transações de compra e venda, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil vigente permitia o arrependimento do negócio antes da assinatura da escritura. No caso dos terrenos vendidos a prazo, muitas vezes após o pagamento total das prestações, o lote havia se valorizado pelo próprio processo de urbanização. O loteador, tendo a possibilidade de se arrepender da venda, utilizava deste mecanismo para reaver a propriedade e revendê-la em valores atualizados do mercado, enquanto o proprietário não gozava de garantias de sua posse, como demonstra Azevedo:

Em relação à compra e venda de lotes, tinha uma lei anterior, que foi até uma lei feita pelo Waldemar Ferreira, professor da faculdade¹², que assegurava alguns direitos ao comprador. Porque o que acontecia é que estava uma inflação galopante na época. Então o sujeito vendia um lote, por exemplo, por dez mil reais e depois estava correndo por trinta. E aí o vendedor não entregava o lote. 'Não, você me paga porque aquilo não está valendo mais nada'. Havia uma briga enorme nisto (AZEVEDO, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

¹² Eurico de Andrade Azevedo se referia a Faculdade de Direito de São Francisco da Universidade de São Paulo.

O DF nº. 58 de 10/12/37 extinguiu a possibilidade do arrependimento da venda e também passava a vincular ao Registro de Imóveis as vendas a prazo dos terrenos. Para este registro, o proprietário deveria comprovar a propriedade da terra, identificar os lotes, vias e espaços livres, além de obter a aprovação da prefeitura.

A aprovação do DF nº. 58/37 atendeu parte das discussões pautadas pelos urbanistas em relação ao controle da expansão urbana que caracterizou o debate na década de 1930, mas de forma insatisfatória, como aponta Feldman:

A regulamentação aprovada não corresponde à intensidade assumida pelos processos de urbanização em curso, e fica muito aquém do controle contido nas várias propostas de leis elaboradas, e portanto, do nível das questões apresentadas pelos urbanistas (FELDMAN, 2009, p. 67).

Alguns procedimentos defendidos pelos urbanistas passaram a ser obrigatórios: plano de loteamento, planta da gleba, responsabilidade técnica de profissional habilitado, caracterização do entorno, definição das áreas e numeração dos lotes, dimensões das vias e espaços livres. Outro aspecto importante estabelecido por este decreto refere-se a exigências da aprovação prévia pela prefeitura do plano e planta do loteamento, a partir de então, válido para todo o país.

O artigo 3º do DF nº. 58/37 tornou inalienáveis as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta do loteamento assim que se efetivasse a inscrição do empreendimento no cartório de registro de imóveis. No entanto, o DF nº. 3.079/38 que regulamentou DF nº. 58/1937 possibilitou o cancelamento desta cláusula de inalienabilidade das áreas públicas.

As críticas em relação ao DF nº. 58 de 10/12/37 recaíam sobre dois aspectos fundamentais: a falta de sanções aos loteadores que não o cumprissem e a total desregulamentação em relação aos aspectos urbanísticos (MEIRELLES, 1959; PASSOS, 1983; GROSTEIN, 1989; BONDUKI, 1998).

O decreto nº 58/37 se voltou a aspectos formais de planta, títulos de domínio e caderneta de prestações, relegando aos municípios, que eram omissos em legislar sobre este tema, regulação das restrições urbanísticas. Consequentemente, o controle urbanístico inexistia, por inexistir legislações municipais sobre loteamento

na grande maioria das cidades do país, com exceção apenas em algumas capitais (MEIRELLES, op. cit.).

De acordo com Passos (op. cit.), a checagem de que as exigências do DF nº. 58 de 10/12/37 eram cumpridas ocorria no momento do registro do loteamento no cartório de imóveis. No entanto, muitos loteadores simplesmente não executavam o registro e nem cumpriam com as etapas de comprovação da propriedade e de apresentação e aprovação do projeto pela prefeitura. Isto ocorria porque o decreto não previa sanções aos loteadores.

Com a ausência de punição e os loteamentos acontecendo, sem o depósito junto ao Registro de Imóveis, o Decreto-Lei 58/37 tornou-se, com o passar do tempo, letra morta e aspectos bastante positivos, como o controle que poderia ter sido feito sobre problemas relativos à propriedade da área loteada ou quanto ao cumprimento das legislações municipais, não foram efetivados (PASSOS, op. cit., p. 75).

Na análise de Bonduki (op. cit.), a promulgação do DL nº. 58/37 teve outra função estratégica ao assegurar os direitos dos compradores e ser omissa quanto aos aspectos urbanísticos, bem como em relação a sanções ao loteador infrator: a de favorecer a proliferação de loteamentos nas periferias do país de forma clandestina.

Dentre as ações públicas que beneficiaram o modelo periférico, merece destaque a legislação federal, que regulamentou o loteamento de terrenos (Decreto-Lei 58, de 1937). Estabelecido pelo mesmo governo centralizador (Getúlio Vargas) que regulamentou, para todo o país, o mercado de locação (Lei de Inquilinato) e a produção pública de habitação (com as carteiras imobiliárias dos IAPs), o Decreto-Lei 58 privilegia os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro e cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestações, deixando de tratar o controle urbanístico [...]. O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho [...]. A omissão no combate aos loteamentos clandestinos e precários viabilizava a criação, com reduzido investimento privado,

de vastíssimo estoque de lotes populares, onde as casas poderiam ser edificadas sem nenhuma restrição legal (BONDUKI, 1998, p. 288).

Ainda no sentido de assegurar as transações de compra e venda de lotes, em 1939, duas legislações reforçaram os direitos dos adquirentes de lotes. A partir do DL nº. 4.857/39 referente a registros públicos exigia-se a obrigatoriedade da inscrição do memorial para imóveis urbanos e rurais, bem como a necessidade de averbar os contratos de promessa de venda de terrenos loteados, disciplinando aspectos relativos à compra e venda de lotes. A outra regulação se encontra nos artigos 345 e 346 do Código de Processo Civil, que assegurava o título de propriedade ao comprador que pagou integralmente seu lote nos casos e que o loteador se recusa a lavrar o título definitivo. Esta ação é denominada adjudicação compulsória (BLANCO, 2008, p. 33).

Em 1949, a União promulgava a Lei 649, que alterou o DL nº. 58/37, complementando os aspectos civis relativos ao processo de loteamento, todavia não tratando dos aspectos urbanísticos.

Todos os regramentos vigentes a partir do DL nº. 58/37 foram voltados a garantir os mínimos direitos aos proprietários, normatizando os procedimentos administrativos e registrários para estimular o mercado de lotes. Nota-se sim, uma constante preocupação em se regulamentar o loteamento, mas somente enquanto negócio e propriedade. A ênfase da regulação voltava-se ao comprador e não ao cidadão. Neste sentido, os aspectos urbanísticos não eram tratados. Segundo Bonduki (op.cit.) essa ausência é proposital, tendo como objetivo o sucesso da reprodução da força de trabalho, uma vez que a desregulamentação favorecia a proliferação de loteamentos periféricos para baixa renda. Por outro lado, as garantias na compra do lote acabavam, indiretamente, favorecendo o fortalecimento deste tipo de empreendimento imobiliário, também, para quem vende, ao criar incentivos e garantias para quem compra.

2.3. Duas propostas de uma lei federal de loteamento: 1955 e 1966.

2.3.1. O projeto de lei de 1955: em defesa das áreas públicas

Em 1955, a Revista Notícias Municipais, editada pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal divulgava o veto do presidente da República Café Filho sobre o Projeto de Lei Federal de Loteamento¹³.

O projeto de lei de 1955 visava garantir a destinação dos espaços públicos e vias de circulação aprovadas num projeto de loteamento. Como dito anteriormente, o Decreto nº 38/1937 determinou que estas áreas se tornassem alienáveis, mas a sua regulamentação pelo Decreto nº 3.079/38 assegurou a possibilidade de reversão desta condição.

Este projeto de lei de 1955 propunha a alteração do DL 58/37 reforçando que as vias de comunicação e os espaços livres dos loteamentos tornassem inalienáveis e bens de uso público, eliminando as interpretações dúbias que a legislação vigente causava.

No entanto, o então presidente Café Filho vetou totalmente este projeto de lei. Um dos seus argumentos foi de que bens de uso público, de acordo com o Código Civil brasileiro, eram ruas, praças, mares, rios, estradas. As áreas livres que têm como função o prosseguimento do loteamento e outros fins particulares não deveriam ser inalienáveis e nem deveriam ser categorizadas como de uso público.

Outro argumento do veto presidencial foi que a partir do momento que as vias tornassem públicas, a obrigação da implantação e da manutenção da infraestrutura passaria para a responsabilidade municipal, o que oneraria os cofres públicos. O argumento final do veto foi baseado no fato do projeto de lei regulava matéria que deveria ser disciplinada pela instância municipal, como demonstrado a seguir:

¹³ Não foi possível recuperar este projeto de lei, apenas o artigo, na Revista Notícias Municipais, relata sobre o seu veto. A pesquisa realizada identifica que se trata da primeira proposta de um projeto de lei de loteamento federal.

O projeto, em conjunto não se recomenda, porque regula matéria que deveria ser disciplinada pela legislação dos municípios, cujos códigos de posturas melhor atenderiam os variáveis problemas de urbanização de cada cidade ou municípios. A lei federal, neste assunto, não deve em regra, ser categórica, mas apenas autorizar, obedecidos os preceitos da legislação municipal, como fez o Código Civil ao reconhecer o direito do proprietário levantar no seu terreno as construções que lhe aprouver, respeitados, porém os regulamentos administrativos (art. 572 do Código Civil). A transformação em logradouros públicos de vias particulares, na zona urbana, sem atender aos preceitos da legislação específica dos municípios, importa em ônus para o erário municipal. Quando o projeto declara que o projeto é sem ônus para os municípios, deve-se-á entender que é sem ônus de aquisição, sem indenização ou sem desapropriação. Haverá, entretanto, ônus para os municípios que passarão a ter obrigação de calçamento, meio-fio, canalização de águas e esgotos, por se tratar de logradouros públicos, quando tais obrigações, em vias particulares, são dos respectivos proprietários. São estas as razões que me levaram a negar sanção ao projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos senhores membros do Congresso Nacional (Justificativa do veto presidencial Café Filho, In: Revista de Administração Municipal, ano II, 1955, nº. 12, p. 1).

Como demonstrado acima, a explicação presidencial ao veto direcionou a discussão para a problemática de tornar as vias de circulação como áreas públicas, desfocando a questão das outras áreas públicas destinadas para construção de edifícios públicos e das áreas de lazer, que não tinham a garantia da inalienação. Por outro lado, o argumento colocado quanto às vias públicas é frágil, pois a lei poderia assegurar que a infraestrutura fosse custeada pelo loteador mesmo com as vias se tornando de domínio público, o que só seria garantido legalmente em 1999¹⁴.

A doação de áreas públicas, mesmo quando prevista em legislações municipais não tinha respaldo da legislação federal. Como colocado, em 1938 a legislação fragilizou a obrigatoriedade desta doação, uma vez que o dispositivo que proibia a transferência da posse ou da propriedade destas áreas poderia ser revertido. A tentativa de vincular a destinação pública destas áreas sem possibilidade de reversão no ato de registro do loteamento do cartório impedia que áreas verdes, institucionais e vias se tornassem lotes. Quase vinte anos após do

¹⁴Ver Lei nº 9.785, de 29 de Janeiro de 1999.

decreto nº. 58/37, o veto do projeto de lei de 1955 reforçou o embate existente em torno da obrigatoriedade da destinação de áreas públicas, favorecendo o empreendedor em detrimento do interesse público.

Figura 3 – Veto presidencial ao Projeto de Lei sobre loteamento, 1955 (adaptado pela autora).

Fonte: Revista de Administração Municipal, ano II, 1955, nº 12, p. 1

2.3.2. Os juristas e a defesa dos aspectos urbanísticos na proposta de lei de loteamento federal.

Em 1964, os juristas Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo foram convidados pelo arquiteto Henrique Mindlin, então presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, e pelo Ministro do Planejamento Roberto Campos para elaborar um projeto de lei federal sobre parcelamento do solo (SENADO FEDERAL, 1977b).

Hely Lopes Meirelles foi jurista com grande atuação na área de direito administrativo e direito municipal brasileiro. Exerceu as funções de Juiz de Direito e

de Secretário de Estado dos Negócios do Interior, no Estado de São Paulo¹⁵. Eurico de Andrade Azevedo também possui formação em direito, foi promotor público no Estado de São Paulo e junto com Hely Lopes Meirelles foi um dos fundadores do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal do Estado de São Paulo em 1967, sendo o seu primeiro presidente.

Como solicitado pelo governo federal, Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo¹⁶ elaboraram uma lei federal sobre loteamentos. A proposta original¹⁷ elaborada e finalizada por Meirelles em 1966, sofreu várias distorções e apenas foram aprovados alguns artigos no DL nº. 271 de 28/02/1967.

Para ilustrar o processo de elaboração deste projeto de lei e seus desdobramentos, as palavras de Eurico de Andrade Azevedo, entrevistado para contribuir para esta pesquisa, elucida o contexto e os fatos deste momento:

O problema de loteamento urbano era terrível porque se fazia loteamento urbano de qualquer jeito, no interior então não tinha lei nenhuma para loteamento urbano. Era um problema porque não tinha regulação, nenhuma. Então, tinha um dono de terra aqui na periferia e fazia o loteamento do jeito que ele queria. Não tinha nenhuma norma para ele, por exemplo, para deixar uma praça pública, para ter um lugar de lazer, não tinha nada, lote mínimo, não havia obrigatoriedade de nada. Em relação à compra e venda de lotes, havia uma lei procurando resolver este aspecto econômico, mas não de disciplina de desenvolvimento. Então, o Hely e eu fizemos um projeto, com alguns companheiros ligados a área urbanística (AZEVEDO, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

¹⁵ Entre outras funções, Hely Lopes Meirelles foi professor da EESC-USP, PUC-SP, USP-SP, assessor jurídico do CEPEU – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1958-1959) e assessor jurídico do setor de Planejamento Integrado do Ministério do Planejamento (1965-1966).

¹⁶ De acordo com sua entrevista, Eurico de Andrade Azevedo e Hely Lopes Meirelles se conheceram e se tornaram grandes amigos na década de 50, na cidade de São Carlos – SP. Na ocasião, Meirelles estava escrevendo suas obras mais significativas: “Direito Municipal Brasileiro” e “Direito Administrativo Brasileiro”, o primeiro editado pela primeira vez em 1957 e o segundo em 1964. Além de trabalharem juntos, Eurico de Andrade Azevedo como promotor público e Hely Lopes Meirelles como juiz, trocavam reflexões e discutiam as doutrinas sobre o direito urbanístico e administrativo do país. Em respeito à amizade existente, mesmo após a morte de Hely Lopes Meirelles, Eurico de Andrade Azevedo atualiza, até hoje, o livro “Direito Administrativo Brasileiro”, 36ª edição, 2010.

¹⁷ A versão original do projeto de lei sobre parcelamento do solo elaborada por Hely Lopes Meirelles não foi encontrada.

Azevedo relata o contexto da elaboração da lei com a criação do SERFHAU e do BNH:

Na ocasião quem cuidava desta parte federal era o ministro mais importante do governo na época, o Roberto Campos, que comandava o governo. Este ministro mandou para o Mario Trindade que era presidente do BNH, porque o governo na época tinha criado para o desenvolvimento urbano dois órgãos, o BNH e SERFHAU. O BNH cuidava do dinheiro e este outro órgão cuidava do planejamento, fazia lei de desenvolvimento urbano e tinha como seus dirigentes na época o Militão que pediu nossa colaboração. E eu dizia, 'não adianta nada criar o SERFHAU que quem manda é o BNH', mas o SERFAU trabalhou bastante, e quem o dirigiu na época era esse moço, o Militão de Moraes Ricardo, que era uma das pessoas mais corretas e idealistas que eu conheci na minha vida. [...] Nós fizemos uma lei, assessorada pelo professor Hely Meirelles que era muito meu amigo e ajudou muito, de graça (AZEVEDO, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

Figura 4 – Foto dos membros do Governo do Estado de São Paulo da gestão do governador Abreu Sodré. Destaque para Eurico de Andrade Azevedo, Hely Lopes Meirelles e Abreu Sodré – da esquerda para direita (adaptado pela autora).

Fonte: Eurico de Andrade Azevedo, foto do acervo pessoal, exposta junto ao seu diploma de advogado, na parede de seu escritório, 1 abr. 2010.

Do projeto de lei elaborado por Meirelles e Azevedo foram subtraídos vários artigos relativos aos aspectos urbanísticos, o que desconfigurou o texto original. Foi aprovado parte da lei, que gerou o Decreto-Lei Federal 271/1967. Este processo permanece na memória de Azevedo, como demonstrado:

O ministro importante, que comandava todo o governo era Roberto Campos, Bob Fields, como chamavam (risos), e o Roberto Campos mandou este projeto nosso para o BNH, que era presidido na época pelo Mario Trindade. São os nomes que eu me lembro de raiva! (risos), porque desfiguravam totalmente o nosso projeto. O nosso projeto procurava orientar a parte urbanística do loteamento. A parte econômica não tinha problema nenhum, as partes resolviam. Mas na *parte urbanística...* (ênfase do entrevistado). E quando o projeto que era enorme, tinha uns trinta artigos mais ou menos, foi para o Mario Trindade dentro do BNH, eles cortaram tudo que era ligado ao o planejamento urbano e ficou o famoso Decreto-Lei 271. E no fim ficou só a concessão de direito real de uso, que foi idéia nossa. Era uma lástima, ficamos tão desapontados que você não imagina, mas a gente não tinha poder né!. Uma lei que era bem a realidade do país, a gente não se inspirou em nenhuma lei de fora, foi um trabalho que levou muitos meses para ser feito e lamentavelmente, quando mandamos para o governo federal, para o Roberto Campos e ele passou para aquele Trindade, o Mário Trindade, só saiu o 271. 'Ele aprovou no último dia que podia sair decreto-lei' (AZEVEDO, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

O descontentamento com os encaminhamentos do anteprojeto elaborado de 1966 é também registrado por Meirelles em documentação sobre IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local sobre Controle do Uso do Solo Urbano. Meirelles (1974) redigiu um artigo sobre os componentes da legislação em que relata os principais aspectos do anteprojeto e sua decepção com sua distorção e a aprovação do DL 271/1967.

A este propósito, já nos manifestamos há mais de quinze anos, apontando as falhas da legislação urbanística, notadamente no setor de loteamento urbano, que é o mais danoso ao uso do solo urbano ou urbanizável, pelos prejuízos irreversíveis que traz à cidade e ao campo, com a transformação desordenada de núcleos urbanos, sem os serviços essenciais e sem os mínimos de habitabilidades necessários aos futuros moradores. Coerentemente com essas

críticas oferecemos, em 1966, ao Ministério do Planejamento, anteprojeto completo de uma lei de loteamento sistemática e orgânica, que disciplinava desde a elaboração e aprovação do plano até a sua implantação e fiscalização pelos Poderes Públicos competentes, revogando a legislação anterior superada. Infelizmente, desse ante-projeto foram retirados apenas alguns dispositivos, quebrando todo o sistema, e dando origem ao atual Decreto 271, de 27 de fevereiro de 1967, que trouxe ainda maior dificuldade e confusão nesse setor, pela manutenção obsoleta da legislação anterior (Decreto-Lei 58, de 1937 e seu Regulamento, Decreto 3.079, de 1938) e determinação da aplicação da Lei de Condomínio e loteamentos (Lei 4.591, de 1964) (MEIRELLES, 1974, p. 262. In: SERFHAU, IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local – Controle do Uso do Solo Urbano).

O Decreto-Lei 271/67 define loteamento, desmembramento e zona urbana, sendo que as duas primeiras definições são as que foram posteriormente incorporadas na LF 6.766 19/12/79. Quanto às especificações técnicas e dimensionais para a aprovação do loteamento, remete que estas deveriam ser baixadas pelo Banco Nacional de Habitação¹⁸ no prazo de 90 dias.

Um aspecto a ser destacado neste decreto é a permissão assegurada à prefeitura em recusar a aprovação de loteamento para evitar excessiva oferta de lotes e investimentos subutilizados em infraestrutura e serviços, resguardado pelo artigo abaixo:

Art. 2º - Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos: I – obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado; II – recusar a aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços (BRASIL, 1967).

¹⁸ Roberto Campos participou do grupo que criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, no governo do presidente Castelo Branco.

Esta possibilidade de impedir o loteamento reforçou o princípio de que a permissão de se lotear é uma atribuição municipal e não um direito inerente à propriedade, mas que poderá ou não ser adquirido se este for de interesse público¹⁹. A partir do artigo 7º (BRASIL, op. cit.), o decreto institui a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares para fins de urbanização, cultivo da terra ou interesse social.

Como relatado pelos próprios autores, este decreto recuperou apenas alguns artigos da proposta do projeto de lei federal para o parcelamento do solo, elaborado por Meirelles e Azevedo. Sua regulamentação nunca foi efetivada, o que colaborou para o vácuo legislativo sobre o tema e o processo de urbanização brasileiro em curso.

Nota-se que é sobre os aspectos urbanísticos que Meireles e Azevedo enfatizam sua proposta, apesar de não serem arquitetos planejadores. As questões quanto aos aspectos civis do direito à propriedade já estavam regulamentadas e reafirmadas desde 1937. A solicitação para elaboração de um projeto de lei federal sobre loteamentos partiu do governo federal, por intermédio do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo²⁰, que entre suas atribuições como órgão de assistência técnica aos municípios, tinha a proposição de normas e de instrumentos jurídicos (Feldman, 2005, p. 217). Mesmo se tratando de uma solicitação do próprio governo a especialistas ligados a órgãos governamentais, prevaleceu a decisão do executivo federal de não regulamentar a prática do loteamento nos seus aspectos urbanísticos. Isto indica que há uma clara disputa entre o saber técnico e o poder político, interno às instâncias de governo.

2.4. O loteamento vinculado ao zoneamento e à expansão da cidade

As discussões realizadas nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos foram tema de publicações de duas revistas brasileiras em 1940. A Revista

¹⁹ Este embate é vivenciado constantemente na aprovação de loteamentos, com prejuízo ao poder público. Os proprietários relutam em aceitar este argumento do artigo 2º do DL 271/67, e as prefeituras pouco o aplicam.

²⁰ O SERFHAU foi criado em 1964 e extinto em 1975.

Municipal de Engenharia (vol. VII, maio 1940) publicou os temas e conclusões do V Congresso Pan-Americano de arquitetos realizado em Montevideu, naquele ano. A Revista Arquitetura e Urbanismo (ano V, mar-abr 1940) reuniu todas as conclusões aprovadas nas cinco edições do evento, entre 1920-1940. O tema do loteamento não esteve na pauta dos congressos pan-americanos de arquitetos, com exceção da quinta recomendação do Congresso, onde uma das resoluções refere-se à necessidade imprescindível de se estabelecer legislações sobre o destino das terras não urbanizadas de uma cidade.

O período compreendido entre 1930-1940 na cidade de São Paulo foi caracterizado por discussões e projetos que tratavam a habitação social, nas gestões de Anhaia Mello e Prestes Maia. Destacaram-se dois eventos que polemizaram a necessidade de atender a demanda por moradia em um período de expressivo crescimento populacional e econômico. O primeiro diz respeito ao I Congresso de Habitação, realizado em maio de 1931, promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo. O segundo refere-se à Jornada de Habitação Econômica, realizada em 1941, promovido pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo – IDORT (CORDEIRO, 2005).

O tema do loteamento urbano não foi o cerne destes eventos, porém, dois textos merecem destaque: o de Lysandro Pereira da Silva no I Congresso de Habitação, já tratado anteriormente, e o de Synésio Cunha Barbosa na Jornada de Habitação Econômica, ocorrida em 1941, em São Paulo.

Por ocasião do I Congresso Brasileiro de Urbanismo ocorrido em 1941 no Rio de Janeiro, o engenheiro civil Baptista de Oliveira defendeu a necessidade da aprovação de um Código Urbanístico Brasileiro, divulgado em forma de anteprojeto por intermédio de um artigo do mesmo autor na Revista Arquitetura e Urbanismo em 1942. Em sua proposta, tratou da divisão de lotes e construções coletivas. Defende que a venda dos terrenos a edificação das construções e a habitação não poderiam ser autorizadas antes da aprovação da divisão de lotes. Previa a possibilidade de expropriação pelo poder público de áreas loteadas colocadas à venda sem que as obras de higiene e segurança tivessem sido executadas (Oliveira, 1942).

Em 1942, a Revista do Arquivo Municipal do Estado de São Paulo publicou o artigo de Barbosa, intitulado “O loteamento em São Paulo”. Na ocasião, Barbosa era

conselheiro do “Conselho Diretor da Sociedade Amigos da Cidade²¹” e em sua palestra defendeu que o loteamento de terreno deveria seguir a uma lei que obrigasse uma execução perfeita. Barbosa (1942) descreveu a realidade urbana paulista como uma profusão de loteamentos clandestinos, produto de sucessivas subdivisões e retalhamento de lotes. Ele propunha como ajustamento urbanístico, dois tipos de loteamento: o remodelador e construtivo. Ambos deveriam ser tratados nos planos de urbanização específicos para cada cidade, de acordo com a topografia local.

O loteamento remodelador seria respaldado em leis que permitiriam a desapropriação, por parte do poder público, de áreas que foram consolidadas com configurações irregulares ou lotes com áreas reduzidas. A partir de então, seria possível a iniciativa pública re-parcelar estas áreas em outras dimensões de lotes e vias e vendê-las à iniciativa privada a valores reajustados, após o investimento e valorização. Este instrumento auxiliaria principalmente a transformação de áreas não verticalizadas para receber os novos arranha-céus da década de 1940.

A proposta do loteamento construtivo se destinaria para novos empreendimentos, sendo necessárias algumas alterações à lei municipal paulista nº. 2.611 de 20/06/1923. Barbosa defendeu o aumento dos percentuais destinados às áreas de servidão pública, de 30% para 40%, sendo que de 30 a 50% destas áreas deveriam ser destinadas às praças públicas.

Outra crítica à Lei municipal nº. 2.611/23 apontada no artigo é sobre a isenção de doação de áreas públicas para glebas menores que 40.000 metros quadrados. Barbosa denunciou a burla da lei que este dispositivo permitia, onde os proprietários dividiam uma grande gleba em várias unidades menores que 40.000 metros quadrados, livrando-se da destinação do percentual de áreas públicas e perpetuando o crescimento urbano sem praças e com ruas estreitas.

A aprovação dos projetos de loteamento deveria, além de respeitar a lei municipal, estar de acordo com o “plano da cidade” onde uma comissão traçaria as áreas onde os planos de loteamentos poderiam ser reformadores, construtivos ou preventivos. Ao proprietário, caberia a função de detalhar seu plano de loteamento a

²¹ A Sociedade Amigos da Cidade era uma associação de representantes da sociedade civil criada em 1934, que tinha como objetivo principal contribuir para a elaboração e implementação do Plano Geral da cidade de São Paulo (FELDMAN, 2005).

partir destas diretrizes gerais para toda a cidade. Também deveria respeitar os tamanhos de lotes e recuos definidos pelo zoneamento, que era a primeira regulamentação a ser respeitada.

Quanto ao lote popular, Barbosa recomendava que este tivesse, no mínimo, área de duzentos metros quadrados com frente de oito metros, com garantia da insolação e isolamento da construção lateral em um dos lados. Para Barbosa, o conceito de loteamento econômico não consistia naquele que apresentasse o valor mais barato do lote, mas no qual adequasse às exigências técnicas e proporcionasse saúde e tranqüilidade ao futuro morador. Desta forma, produzir lotes com valores baixos, mas com baixa qualidade urbanística não era uma medida econômica. A salubridade, a acessibilidade ao transporte, às redes de água, luz, esgotos e a proximidade a comércios, serviços e equipamentos, em um primeiro momento encareceria o lote, mas a médio e longo prazo se transformaria em economia.

Barbosa (1942) clamava por uma legislação que regulamentasse tais idéias em prol de consolidação de regras e fiscalização para a prática de produção de lotes. Novamente, o loteamento estaria condicionado às diretrizes do zoneamento. Primeiro o zoneamento definiria os usos da cidade, e a partir de então, as dimensões de lotes e ruas seriam determinadas.

Em 1949, Oswaldo Corrêa Gonçalves, arquiteto atuante no Estado de São Paulo, publicou um artigo na Revista Acrópole sobre a necessidade controle do crescimento urbano. Sob o título “Plano e Limitação da Cidade”, Gonçalves criticou as sucessivas transformações das terras rurais em urbanas, onde os únicos beneficiados eram os proprietários de terras, chamados de “terrenistas”. Nestas frentes de urbanização, propunha cinturões verdes, que teriam a função de barreira para a expansão urbana e de abastecimento agrícola. Justamente nestas áreas estaria a chave para o controle da expansão dos loteamentos: necessariamente estas franjas urbanas deveriam ser de propriedade pública, que seriam arrendadas para o uso agrícola, impedindo, portanto a transformação de rural para urbano e garantindo os limites do crescimento da cidade. Ele defendia que o enfrentamento da expansão urbana deveria se realizar por intermédio da descentralização, controle, desadensamento, com claros limites ao crescimento e fixação do número

da população. Segundo Gonçalves, estas diretrizes deveriam ser garantidas nos planos diretores municipais.

Na década de 1940, o grande problema a ser enfrentado era a provisão habitacional. Com a regulamentação da compra e venda de lotes, pelo DL nº. 58/1937, a oferta de lote era solução e não problema para o desafio do atendimento à moradia. Era fundamental a produção de lotes para habitação em grande quantidade, mas já estava colocada a preocupação com a qualidade urbana produzida pelos loteamentos. A discussão sobre o tema loteamento foi ampliada em relação ao início da década de 30, onde o foco era a prevenção da clandestinidade.

O debate na década de 1940 sobre o loteamento estava associado ao controle da expansão urbana e a outros instrumentos de planejamento urbano, como o plano para a cidade e o zoneamento. Os parâmetros urbanísticos e dimensionamentos propostos para o projeto de loteamento objetivavam a qualidade urbana de toda a cidade, além da área loteada. A doação de áreas públicas já era requerida e sua dispensa não aceitável.

2.5. A fragilidade do município: o debate entre a competência federal, estadual e municipal na regulação do loteamento.

Quatro artigos publicados no final da década de 50 merecem destaque no debate sobre a regulação do parcelamento do solo, após a aprovação do DL nº. 58/37. Eles têm como tema a necessidade de regulação do intenso processo de proliferação de loteamentos que ocorria no país nesta década. A ausência de planejamento (Revista Administração Municipal nº. 22, 1957), a defesa de uma lei federal sobre loteamentos (Revista Notícias Municipais nº. 30, 1958), a *orgia dos loteamentos* (MEIRELLES, 1959) o *fenômeno de loteamentos prematuros e a urbanização teórica* (MODESTO, 1959) são temáticas que caracterizaram o debate sobre o parcelamento do solo no Brasil, na década de 50.

Em 1957, num pequeno artigo da Revista de Administração Municipal (nº. 22, mai-jun 1957, p. 24-27) são discutidos os problemas trazidos pelo processo de desmembramento e parcelamento das antigas fazendas para valorização imobiliária,

no caso das cidades interioranas do Estado de São Paulo, citado como exemplo, Campinas. A proliferação de loteamentos era movida pela rápida valorização imobiliária. Neste processo, muitos dos loteamentos eram aprovados apenas no papel, sem existirem de fato, vendidos muitas vezes sem serviços de água, esgoto e pavimentação. A dúvida compreensão sobre a competência em legislar sobre loteamentos favorecia a precariedade urbanística destas novas áreas loteadas.

O artigo salienta a defasagem existente da legislação para aprovação de loteamentos e relata que as administrações municipais checavam a concordância dos projetos de parcelamento com Códigos de Obras ultrapassados, preocupando-se principalmente com o tamanho das vias. Em 1957, também era colocada a ausência de planos diretores nestas cidades. Estes deveriam evitar que o crescimento urbano ocorresse via loteamentos isolados, de forma irregular e desordenada, a mercê da especulação imobiliária da conversão de terras rurais em urbanas, aprovados sobre o Código Sanitário do Estado de São Paulo, de 1951.

A defesa de uma legislação federal para criação de novas áreas urbanas e que regulasse novos loteamentos foi publicada no artigo "Legislação Urbanística Federal" veiculado pela Revista Notícias Municipais (nº 30, set-out 1958, p. 2-4). Como no artigo citado anteriormente, retratava-se a profusão de novas áreas loteadas em todo o país. Antes mesmo da inauguração de Brasília, lotes da nova capital federal eram comercializados no mercado imobiliário de São Paulo, em áreas externas ao Plano Piloto e, portanto, sem ter que estar de acordo com as diretrizes urbanísticas deste.

A necessidade de uma lei federal que disciplinasse as novas áreas urbanas era colocada em pauta, especialmente por conta da venda de lotes clandestinos.

Já existiam leis municipais de parcelamento do solo, mas a compra e a venda de lotes, mesmo dos clandestinos, não podiam ser impedidas pelo poder local, uma vez que esta transação comercial era regulamentada por legislação federal nos cartórios. Para o registro da transação comercial, não era exigido a comprovação de que o loteamento tinha sido aprovado pelas prefeituras para legalizar a venda imobiliária. Ou seja, a venda do terreno era legalizada em cartório, independente da aprovação urbanística do loteamento.

Desta forma, as prefeituras eram obrigadas a aceitar os loteamentos clandestinos e não podiam impedir a construção sobre estes terrenos desde que

estivessem coerentes com os códigos de posturas. Diante da ineficiência de ação dos governos municipais e estaduais para combater a venda de loteamentos clandestinos, defendia-se uma legislação federal que exigisse a aprovação dos planos de loteamentos nas transações de compra e venda de lotes.

Assim, em última análise, a Municipalidade é colocada diante de um fato consumado, obrigada a aceitar loteamentos clandestinos, em desacordo com suas próprias exigências [...]. Nem os governos municipais nem os estaduais estão em condições de exercer uma ação eficiente, enquanto a legislação federal não cortar o mal pela raiz, estabelecendo nas operações de compra e venda de terrenos, em lotes, a necessidade da demonstração da aprovação do respectivo plano de loteamento (Revista Notícias Municipais, ano V, set-out 1958, nº. 30, p.3).

Como referência para elaboração de uma lei federal é citada a *Lei de Formação de Centros Povoados* do Uruguai, aprovada em 1946, que estabelecia que os planos de loteamentos deveriam ser elaborados por urbanistas. Nestes planos, deveriam ser apresentados os recursos naturais existentes, as soluções para abastecimento de água, de salubridade, de comunicação, as características do terreno além dos preços da terra e dos títulos de propriedade. Esta lei definia o percentual de áreas livres, áreas ocupadas, e a localização de edifícios educacionais coerente com a distribuição da população. O artigo é concluído salientando que os planos diretores em elaboração teriam pouco alcance sem a aprovação de uma lei federal para disciplinar a expansão das novas áreas urbanas.

A fragilidade da competência municipal é o argumento utilizado pelas prefeituras na dificuldade do controle dos loteamentos e na cobrança das exigências legais previstas pelas leis locais. A este respeito, Hely Lopes Meirelles publicou na secção sobre “Doutrinas” da Revista dos Tribunais (1959, ano 48, vol. 281, p. 7-34) um texto presente em um dos seus livros mais difundidos e consultados nas administrações municipais “Direito Municipal Brasileiro”.²² intitulado como:

²² A primeira edição do livro “Direito Municipal Brasileiro” data de 1957. A última edição é a 16ª, em 2008.

“Limitações Urbanística ao Uso da Propriedade”²³. O artigo aborda o conceito de urbanismo, a natureza jurídica das limitações urbanísticas, as competências da União, Estados e municípios e a regulamentação edilícia. Trata-se de um texto esclarecedor sobre o caráter jurídico da legislação vigente sobre loteamentos na época, baseada no DL nº58/37. O artigo dissolve as dúvidas quanto às competências municipais e da União em relação à regulação de loteamentos, sendo referência na elaboração de pareceres e publicações posteriores sobre o tema.

Uma orgia de loteamentos é a expressão utilizada por Hely Lopes Meirelles (1959) para denominar o resultado da aplicação do arcabouço jurídico²⁴ sobre loteamentos no Brasil em 1959. A crítica colocada pelo autor é que tal regulação não tratava das questões urbanísticas dos loteamentos e nem das questões técnicas necessárias para disciplinar novas áreas a serem loteadas, discorria apenas sobre alguns procedimentos formais a respeito de documentação e pagamento dos lotes, com caráter administrativo. Delegava para as instâncias municipais o controle urbanístico, porém este não se efetivava devido ausência de legislações municipais que tratassem do parcelamento do solo. Desta forma, a *orgia dos loteamentos* se instalava, provocada por uma valorização imobiliária fictícia, transformando áreas rurais em loteadas apenas pela aprovação, sem infra-estrutura alguma, sem melhoramentos, promovendo a desordem do crescimento urbano.

Há um generalizado equívoco sobre os objetivos do decreto-lei n.58 e sua regulamentação. Supõem as Municipalidades que tais diplomas são exaustivos em matéria de loteamentos, não deixando lugar para a legislação edilícia. O erro é palmar. Estas normas federais não têm qualquer escopo urbanístico, nem podem suprimir a competência administrativa dos Municípios, em matéria edilícia. O decreto-lei n. 58, visou, tão somente, a salvaguardar os compromissários-compradores dos riscos de um contrato juridicamente inoperante sobre terrenos existentes. Por isso mesmo fez exigências de ordem contratual e tornou obrigatória a prévia exibição de títulos de domínio e a inscrição dos contratos, precedida da mais ampla publicidade. (...) O decreto-lei n. 58 é norma administrativa, é norma civil reguladora de contrato de compra e venda a prestações, embora contendo prescrições de ordem pública

²³ Na época da publicação deste artigo era juiz de Direito em São Carlos e professor da EESC – USP)

²⁴ Decreto-lei nº58/10/12/1937, regulamentado pelo decreto nº. 3.079/15/09/1938, modificado pela lei nº649/11/03/1949.

asseguradoras dos direitos e obrigações dos contratantes. Como norma civil, não interfere na administração municipal, nem tolhe a competência estadual e municipal para legislar sobre condições urbanísticas e sanitárias dos loteamentos urbanos e rurais, sem a observância das quais não se torna possível a efetivação e a inscrição do plano, nem é legal a venda e o registro dos lotes.” (MEIRELLES, 1959).

No mesmo ano de 1959, a Revista Notícias Municipais publicou parte de um relatório elaborado pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) de autoria de Hélio Modesto intitulado “Ausência de Planejamento no Brasil”. Dois temas merecem destaque neste texto: as dificuldades encontradas pelos urbanistas no exercício da sua profissão e a urbanização através de loteamentos. Modesto (1959) reafirmou o que os autores acima problematizaram: a grande facilidade existente na aprovação de loteamentos permitida pelas administrações municipais, gerando uma abundância de loteamentos e a urbanização desordenada.

Para Modesto (1959), esta situação acabava por inverter o princípio do planejamento, gerando uma situação urbana onde o atendimento aos serviços públicos ocorria sempre após a demanda. Outra dificuldade apontada era a de que os técnicos geralmente não estavam envolvidos nos processos de elaboração das leis urbanísticas. Modesto (1959) também tratou do equívoco de muitas administrações municipais em relação ao Código de Posturas e o zoneamento; argumentando que estas leis seriam insuficientes para respaldar o direcionamento das questões urbanísticas e do crescimento urbano.

Modesto utilizou o termo “urbanização teórica através de loteamentos” para descrever e contextualizar a dinâmica do crescimento urbano via loteamentos, a especulação imobiliária neste processo, o papel das administrações municipais e as limitações das legislações vigentes na época. O termo urbanização teórica devia-se à prática excessiva do loteamento para alimentar o mercado de venda de lotes que só existiam no papel, na planta aprovada nas prefeituras. Modesto denominava estes empreendimentos de *loteamentos prematuros* e *loteamentos arbitrários*, por não respeitarem nenhuma diretriz de integração com o tecido urbano existente.

Também argumentava que a legislação urbanística federal vigente²⁵ não impedia que estes empreendimentos fossem aprovados e vendidos mesmo sem terem sido implementados, contribuindo para uma valorização artificial. Por outro lado, os governos municipais incentivavam a expansão de lotes e do perímetro urbano para ampliarem a arrecadação de impostos, sem contabilizarem os gastos futuros com a implantação e manutenção dos novos núcleos urbanizados.

A fragilidade da competência municipal em legislar sobre a abertura de loteamento era provocada pela possibilidade de ser registrar em cartório a compra e venda de lotes sem a apresentação do projeto aprovado pela prefeitura. Sem esta exigência, o papel da prefeitura em vincular a aprovação de loteamentos a qualquer diretriz de planejamento da cidade ou em exigir áreas públicas e fixar parâmetros era nulo.

A velocidade do crescimento das áreas de expansão via loteamentos foi intensificada a partir dos anos 50, momento de transição que transformou o Brasil de um país rural para urbano. Este processo ultrapassava as capitais do país e já era notável nas principais cidades do interior.

A necessidade de uma lei federal sobre loteamentos era claramente demandada para respaldar as leis municipais, mas a discussão que caracterizou a década de 1950 sobre loteamentos foi sobre a competência do município em legislar sobre o tema. Deste embate, a instância municipal não conseguiu se fortalecer. Somente em 1988, a competência municipal em legislar sobre o uso do solo urbano foi assegurada na Constituição Federal. E o respaldo da lei federal aos municípios só ocorreu em 1979, com a aprovação da lei Lehman.

Concomitantemente ao vácuo legislativo existente no nível federal em regulamentar o loteamento nos seus aspectos urbanísticos, ocorreram duas iniciativas de governos estaduais em legislar sobre o tema. A primeira refere-se a um decreto estadual do Rio de Janeiro e a segunda à lei sanitária estadual de São Paulo, de 1970.

Em 1960, a região metropolitana do Rio de Janeiro já contava com 4.862.000 de habitantes (Taschner, op.cit.). Em 1961, o governador do Rio de

²⁵ Decreto-Lei nº. 58/10/12/1937, regulamentado pelo decreto nº. 3.079/15/09/1938, modificado pela lei nº649/11/03/1949

Janeiro, antigo Estado da Guanabara, homologou um decreto estadual²⁶ para regulamentação do loteamento e arruamento. Tratou-se de uma legislação estadual que teve como objetivo assegurar a aprovação dos planos de loteamento e arruamento somente após a aprovação e conclusão dos logradouros públicos, ou seja, das áreas destinadas a praças, jardins, escolas, igrejas e clubes. Caberia ao Departamento de Urbanismo a escolha de tais áreas e a aprovação do projeto de loteamento ou arruamento à Secretaria de Viação e Obras. O decreto exigiu também a indicação dos lotes a serem caucionados como garantia até o final das obras do loteamento.

Em 1970 foi aprovado em São Paulo o Decreto Estadual nº. 52.497 de 21/07/1970 que regulamentou o artigo 22 do DL do Estado de São Paulo nº. 211 de 30/03/1970 que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Em seu Título XII, capítulos I e II, tratou especificamente da questão de loteamentos e retalhamento de imóveis em geral e de abertura de passagens de quadras existentes. Conhecido como legislação sanitária estadual (NOGUEIRA, 1973), este decreto determinou que os municípios paulistas regulamentassem em suas leis orgânicas, o zoneamento de usos residenciais, comerciais e industriais, bem como a área e altura das edificações. Definiu parâmetros mínimos para as dimensões de ruas e recuo mínimo de 9 metros para as margens de recursos hídricos que podem ser usados para vias de circulação ou áreas de recreio. Para os espaços abertos de uso público, o mínimo da área destinada para este fim deve ser de 30% da área total a ser arruada, sendo 10% deste percentual para áreas verdes do sistema de recreio e 20% para vias públicas. O lote mínimo estipulado é de 250m², com 10m de frente para lotes residenciais e 8m para os comerciais; ficam proibidos os lotes de fundos. Outro parâmetro estipulado são as taxas de ocupação dos lotes: para zonas residenciais, a construção principal seria no máximo de 50% da área total e para zonas comerciais e industriais, 80%. O decreto também fixou recuos frontais e laterais para a ocupação de lotes.

Na lacuna em relação aos parâmetros urbanísticos deixados pelo decreto federal 58/37, estas regulações estaduais normatizaram alguns aspectos

²⁶ Não foi possível identificar o nº. do Decreto. Informação obtida em Revista Notícias Municipais, 1961.

urbanísticos sobre o loteamento²⁷. Ambas garantem a destinação das áreas públicas, tema que esteve em destaque e em contínuo debate desde o final da década de 1930 até 1970. O decreto estadual do Rio de Janeiro trouxe a figura do caucionamento de lotes para garantir a infraestrutura e que as obras do loteamento fossem completadas.

No caso de São Paulo, o disciplinamento do governo estadual sobre loteamentos foi tratado em um decreto de regulamentação de um artigo do chamado Código Sanitário, decreto-lei estadual que “Dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde, no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde, e dá providências correlatas” (nº211/1970). Por intermédio de uma norma sanitária, foi fixado tamanho mínimo de lote, taxa de ocupação, dimensão de vias além da exigência do zoneamento de usos, matéria mais apropriada a uma lei sobre loteamentos.

2.6. As exigências urbanísticas e o modelo do anteprojeto de lei de loteamento para os municípios

Na década de 60, muitas cidades já possuíam suas leis de loteamento, porém, outras ainda esperavam da instância federal esta regulação, apesar da ampla defesa sobre a competência do município para elaborar regulações sobre o tema, como demonstrada acima.

Com o intuito de orientar os municípios a legislar sobre loteamentos, o CPEU - Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo divulgou, em 1960, o documento “Anteprojeto de Lei de Loteamento”, destinado a prefeituras do interior do Estado de São Paulo.

Este documento iniciava-se com várias definições, em especial o que é área urbana, área rural e de expansão urbana, pois admite o parcelamento em todas elas, com diferenciação de tamanho de lotes. Determinava como devia ser o

²⁷ A regulação de loteamentos pelo Estado é forçada em São Paulo pelo Decreto nº 13.069, de 29/12/1978, definindo normas técnicas relativas ao saneamento ambiental nos loteamentos urbanos e para fins urbanos.

processo de aprovação pelas prefeituras e quais as documentações, plantas e projetos deveriam ser apresentados pelo empreendedor. Outorgava às prefeituras a indicação do sistema viário, das áreas de lazer e áreas institucionais, não definindo percentuais mínimos, porém determinava que estas áreas fossem doadas às municipalidades.

As áreas de recreação e lazer deveriam ser proporcionais a densidade demográfica prevista pela lei de zoneamento e no caso de inexistência desta lei, deveriam ser determinadas pela prefeitura. A abertura de vias e praças, as guias e sarjetas e a rede de escoamento de águas pluviais deveriam ser feitas à custa do empreendedor.

O sistema de esgoto sanitário, de distribuição de água, a iluminação pública, pavimentação e a arborização deveriam estar executados antes das edificações nos lotes. O anteprojeto não determinava quem teria a responsabilidade destas execuções, se a prefeitura, o empreendedor ou mesmo os adquirentes, mas pressupõe que ela fosse compartilhada. Definia que esta responsabilidade fosse ser registrada em cartório, como demonstra o artigo a seguir:

Fazer constar das escrituras ou dos compromissos de compra e venda de lotes, as obrigações pela execução dos serviços e obras a cargo de vendedor com a responsabilidade solidária dos adquirentes ou compromissários compradores, na proporção da área e de seus lotes (CPEU, 1973, art. 9º, inciso VI).

O texto apresentava detalhamento quanto aos dimensionamentos das vias de comunicação e determinava que o lote mínimo residencial nas zonas urbanas deveria ser de 300m² e nas zonas rurais de 10.000m².

Dois aspectos são relevantes neste anteprojeto elaborado como modelo para as leis municipais de loteamento. O primeiro é que sua estrutura era baseada nas exigências urbanísticas, cuja necessidade foi amplamente discutida no debate sobre loteamento nas décadas anteriores. Desde a vigência do DL 59/37 houve equívocos na interpretação e aplicação das exigências urbanísticas. Como o decreto federal não as estipulava, havia o entendimento distorcido de que as exigências urbanísticas eram inconstitucionais ou desnecessárias. A segunda contribuição que

o Anteprojeto de lei de loteamento do CPEU trouxe foi o fortalecimento do município para legislar sobre as regras de loteamentos.

As leis municipais que disciplinavam loteamentos eram contestadas, em especial no tocante à doação de áreas públicas, alegando que a legislação federal vigente – no caso o DL 58/37 não fazia tal exigência. Seguiram-se mais de duas décadas de resistência do loteador para doação de áreas públicas.

Como objetivo de assessorar técnica e juridicamente os municípios, em 1963 o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal publicou um parecer esclarecendo a distinção entre os aspectos de direito civil (competência federal) e os de direito urbanístico (competência municipal) em relação ao parcelamento do solo, sendo incisivo em afirmar a competência municipal em regular as exigências urbanísticas para os loteamentos, inclusive na exigência dos percentuais de áreas públicas. Este parecer foi baseado na doutrina sobre loteamentos de autoria de Hely Lopes Meirelles (1959).

Outro parecer do IBAM (1965) foi publicado na Revista de Administração Municipal sobre a constitucionalidade das leis de loteamento. Tomou-se como exemplo o caso de um município que, a partir do anteprojeto de lei do CPEU – FAU elaborou uma legislação de loteamentos, mas esta foi contestada pelos empreendedores locais. O parecer de Diogo Lordello de Mello, então diretor executivo do IBAM, mais uma vez reforçou a competência municipal em legislar sobre o assunto e advertia: “A implementação de uma lei dessa natureza encontrará resistências da parte de quantos estão acostumados às facilidades que as práticas brasileiras oferecem aos que fazem dos loteamentos apenas um meio de tirar proveito de sua propriedade” (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 1965).

2.7. O incentivo para implantação de infraestrutura nos loteamentos

No início da década de 60 aconteceu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis. Este seminário ocorreu em duas etapas: no hotel Quitandinha, na cidade carioca de Petrópolis e na cidade de São Paulo, ambas em julho de 1963. Este evento foi promovido pelo IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

e o IPASE – Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Serviços do Estado (BONDUKI e KOURY, 2007).

Para Silva e Silva (2005), o Seminário de Habitação e Reforma Urbana teve como tema principal a habitação e reforma urbana, onde a temática da reforma urbana tratada como complementar a da habitação. Bonduki e Koury (2007) destacam a contribuição histórica deste evento para o enfrentamento do problema da moradia no Brasil, cujo documento final orientou para uma política de habitação e reforma urbana para o país. As temáticas tratadas no SHRF de 1963 se dividiam em: a situação habitacional do país (exposição e análise das condições); a habitação e o aglomerado urbano; a reforma urbana (medidas para estabelecimento de uma política de planejamento urbano e habitação); e a execução dos programas de planejamento urbano e habitação. A partir da análise do documento das resoluções do seminário ²⁸ é possível demonstrar que a temática do parcelamento é tratada de forma indireta, mas bastante interessante. Dentre o conjunto das propostas para uma política habitacional e urbana elaboradas no seminário, cabe destacar o item 5, relativo a relação entre o financiamento da política habitacional e o registro de loteamentos:

Para o financiamento da Política Habitacional deve ser criado um Fundo Nacional de Habitação, administrado pelo órgão central, com os seguintes recursos: a) a arrecadação do imposto de habitação a ser criado que incidirá sobre: 1 – o registro de loteamentos urbanos no Registro de Imóveis [...]. Os loteamentos que apresentem serviços e equipamentos na ocasião do registro terão as reduções seguintes no imposto de habitação previsto neste item: a) água: 20%; b) esgoto: 20%; c) rede de energia elétrica: 20%; d) equipamento das vias de acesso: 20% e e) transporte coletivo: 20% (CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS URBANÍSTICOS, 1963, p. 21).

Apesar da temática do parcelamento do solo não ter sido o foco das discussões deste seminário, a vinculação entre a existência de infra-estrutura urbana dos loteamentos e a redução da arrecadação do imposto para o Fundo de Habitação é de certa forma, bastante coerente. Ao não despender recursos públicos

²⁸ CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS URBANÍSTICOS. Resoluções do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1963.

para a urbanização de lotes, estes poderiam ser direcionados para políticas habitacionais. Trata-se de uma política de incentivo para a produção de boa qualidade urbana dos novos loteamentos uma vez que em 1963 ainda não havia uma legislação federal de parcelamento do solo que vinculava a obrigatoriedade de infraestrutura mínima nas áreas parceladas, exigência só aprovada em 1999, com a alteração da Lei Lehman.

Anteriormente a 1963, a questão da infraestrutura já havia sido tratada pontualmente em algumas leis municipais. No Rio de Janeiro, o DL 480/1904 exigia calçamento, abastecimento de água, gás e solução para esgoto para aceitar os novos arruamentos e o DL 3549/1931 exigia que o loteamento tivesse acesso às mesmas infraestruturas além de soluções de drenagem e iluminação. Em relação às legislações federais aprovadas, tanto o DL nº 58/37 como o DL 271/67 foram omissos em relação a esta exigência.

Na década de 1950, o veto presidencial ao projeto de lei de 1955 revela que o governo federal optou para que as vias dos loteamentos não passassem para o domínio público para que os municípios não se responsabilizassem pela implantação das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto. Presume-se, portanto, que esta obrigação era do proprietário no caso de vias particulares, mas do poder municipal em vias consideradas por ele como públicas.

O modelo de legislação municipal do CEPAM não explicitava de quem era a obrigação da implantação da infraestrutura do loteamento, mas apenas que ela devia ser contemplada antes das construções nos lotes. Neste sentido, a proposta do Seminário de Habitação e Reforma Urbana foi precursora em incentivar que o loteador fosse responsável pelo abastecimento de água, coleta de esgoto, e rede de energia.

2.8. Avanços nos debates, vetos nas propostas

No período compreendido entre a promulgação do DL nº. 58/1937 até o final da década de 1960, a questão da regulamentação dos loteamentos foi debatida sobre vários aspectos. A abordagem de como a lei deveria tratar o tema foi se

modificando ao longo das décadas, mas algumas questões permaneceram continuamente no centro da discussão, como analisado a seguir.

Na década de 40, a concepção de uma lei de loteamento estava condicionada ao controle da expansão urbana, ao planejamento da cidade e ao zoneamento. Nos anos 50, o fato e as causas da vulnerabilidade municipal em legislar sobre o loteamento foram amplamente discutidos. Esta polêmica gerou, na década seguinte, tentativas e capacitações em fortalecer o município para legislar sobre esta matéria.

Ao mesmo tempo, o combate à clandestinidade dos loteamentos e a necessidade de se garantir a doação de áreas públicas foram questões que ultrapassaram por todas as décadas, chegando ao final da década de 1960 sem respaldo legal.

No final deste período, entre as décadas de 60 e 70, leis estaduais tentaram suprir este vácuo e normatizam alguns aspectos urbanísticos para o parcelamento do solo urbano. Este período foi também marcado pelas duas tentativas de aprovação de um projeto de lei federal sobre loteamentos. Tanto a proposta de 1955 que foi vetada como a de 1966 que foi distorcida trataram da principal questão presentes nos debates: a incorporação dos aspectos urbanísticos numa lei federal, ausentes no decreto de 1937 e muito pouco tratados na no DL 271/1967.

CAPÍTULO 3

**Seminários e debates de 1969 a 1977:
a elaboração do anteprojeto de lei federal sobre loteamentos**

CAPÍTULO 3

Seminários e debates de 1969 a 1977: a elaboração do anteprojeto de lei federal sobre loteamentos

No período entre 1969 e 1977, a necessidade de uma lei federal de parcelamento do solo impulsionou novas iniciativas de debates, propostas e discussões, culminando na apresentação de Projeto de Lei nº. 18, de autoria do Senador Otto Cyrilo Lehman, à Câmara Federal. Foram anos consecutivos de trabalhos de técnicos de órgãos administrativos, de acadêmicos dos campos do urbanismo e jurídico e de membros do executivo e legislativo federal.

Dois eventos nacionais marcaram os debates deste período. O primeiro foi o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador em 1969, com caráter bastante técnico. Neste seminário, proposto pelo Ministério do Interior, o loteamento foi um dos temas centrais do evento. Para o encontro, um anteprojeto de lei foi proposto, debatido e encaminhado para apreciação ao Executivo Federal. O segundo evento foi o Simpósio O Homem e a Cidade, realizado em 1975. Este foi proposto pela Fundação Milton Campos para discussão de vários aspectos relacionados à política urbana, onde a necessidade de uma lei federal sobre loteamentos foi discutida em um dos grupos de trabalho do evento.

Ambos encontros suscitaram trabalhos técnicos e desdobramentos políticos que antecederam e sucederam suas realizações, fazendo com que o período entre o final da década de 60 até o término da década de 70 apresentasse uma continuidade na discussão e proposição de uma lei federal para o Brasil. Este período foi marcado pela elaboração de um anteprojeto de lei federal que servirá de base para o um projeto de lei em 1977 que resultou na aprovação da Lei nº. 6.766, em 1979.

Neste capítulo são analisados os dois eventos a fim de explicitar quais as questões primordiais sobre a regulação federal de loteamentos estavam na pauta

neste período. Em relação ao Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, são examinados os documentos oficiais do seminário bem como os anteprojetos de lei. Três projetos de lei constantes dos anais do seminário são analisados: o projeto de lei de loteamento municipal, elaborado pelo CEPAM; a versão do anteprojeto de lei apresentado e a versão do anteprojeto de lei aprovado no final do seminário. A partir desta investigação, torna-se possível pontuar os pontos de conflito e os avanços propostos desta regulação. Para contribuir com a reconstrução da temática discutida, são retratadas entrevistas com alguns participantes que estiveram em Salvador, em 1969. A análise dos trabalhos do Simpósio O Homem e a Cidade, realizado em 1975, permite comprovar a persistência das discussões que suscitavam a aprovação de uma lei federal de loteamentos. Finalizando este capítulo, há o relato da continuidade dos trabalhos que ocorreram após a realização destes eventos até a formulação do Projeto de Lei Federal nº. 18 sobre a regulação de parcelamento do solo urbano protocolado na Câmara Federal em 1977.

3.1. O Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano em Salvador

O Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano foi promovido pelo CEPAM e SENAM. O CEPAM foi criado em 1967, como órgão estatal, com o objetivo de assessorar tecnicamente os municípios paulistas. Ele foi fundado por Hely Lopes Mirelles e Eurico de Andrade Azevedo, sob o governo estadual de Abreu Sodré. O CEPAM tinha quatro superintendências que atuavam nas seguintes áreas: administrativa, orçamento e contabilidade, jurídica e urbanística (ANDRADE, 2010, em entrevista concedida a autora em 31/03/2010; AMBROSIS, 2010, em entrevista concedida a autora em 31/03/2010). Azevedo relata a criação do CEPAM, que foi inspirada em um órgão público espanhol, como ilustra sua entrevista:

Quando eu voltei da Espanha, eu descobri a pólvora ali: criar um órgão especial para assistência aos municípios. Vamos criar um órgão como o que se tem na Espanha, só que aqui para o estado, que vai ficar chamando Centro de Estudos de Administração

Municipal. Quando se criou o CEPAM, um dos nossos principais problemas dizia respeito à contabilidade e ao orçamento. Duas coisas que as prefeituras não faziam. Não sabiam gastar e nem fazer orçamento. Além destas duas, tinha a parte jurídica e a parte urbanística. Quando se criou o CEPAM, o pessoal do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal ficou louco da vida. Isso porque o IBAM era privado, os municípios pagavam por mês, e o CEPAM seria um órgão de assistência gratuita aos municípios. O CEPAM foi criado após o IBAM. O presidente do IBAM e eu eram amigos, mas o presidente do IBAM ficou muito bravo. (AZEVEDO, Eurico de Andrade, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

O SENAM – Serviço Nacional dos Municípios foi instituído 1961, como um órgão federal vinculado ao Ministério do Interior. Entre suas competências destacavam-se: o estabelecimento de contatos administrativos entre as autoridades municipais e os órgãos do Poder Executivo Federal e a prestação de assistência aos municípios a respeito de consultas sobre assuntos administrativos, jurídicos, econômicos, financeiros, entre outros.

O SENAM promoveu o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano de Salvador, calcado em suas competências, asseguradas pelo Decreto-Lei n. 1.486/1962:

Art. 7º - O Diretor-Geral do SENAM encaminhará sugestões para anteprojetos de Leis, consubstanciando providências concretas, relativas ao desenvolvimento planejado dos Municípios, respeitada a autonomia local. Parágrafo Único. Para este fim constituirá Grupos de Trabalho.

Art. 8º - O SENAM poderá sugerir autoridade competente à realização de estudos, levantamentos e projetos especiais, podendo contratar tais serviços com entidades de reconhecida idoneidade técnica, assim como contratar pessoal técnico e administrativo para trabalhos específicos (BRASIL, 1962).

Cumprindo suas funções, com a realização deste seminário, o SENAM fomentou a discussão sobre a normatização federal sobre loteamentos e contratou a elaboração de um anteprojeto de lei a técnicos especializados na área urbanística e jurídica, a ser detalhado a seguir.

Segundo a justificativa do Projeto de lei nº. 18/77 (SENADO FEDERAL, 1977a) encaminhado à Câmara dos Deputados, após a realização do seminário de Salvador, o SENAM realizou uma jornada de seminários pelo país com o objetivo de discutir o anteprojeto de lei e colher sugestões para seu aprimoramento.

Em agosto de 1969, acontece o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, promovido pelo governo federal, por intermédio do SENAM - Serviço Nacional dos Municípios e por dois órgãos de governos estaduais: em São Paulo, pela participação do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal²⁹ e na Bahia, pela participação da SAMSU – Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia³⁰. O público presente contava com juristas, arquitetos, engenheiros, administradores públicos e pesquisadores de vários estados brasileiros³¹, como por exemplo: São Paulo, Bahia, estado da Guanabara – atual Rio de Janeiro e Pernambuco.

O CEPAM foi o órgão com a maior representatividade, seguido pelas universidades públicas. Representantes do SERFHAU, IAB de Pernambuco e IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada também se fizeram presentes. Na instância municipal, somente a prefeitura do Recife foi representada no evento.

²⁹ Governo Abreu Sodré, Secretário do Interior: Hely Lopes Meirelles, Diretor do CEPAM: Eurico de Andrade Azevedo.

³⁰ Governo Luiz Viana Filho, Secretário Luiz Viana Neto.

³¹ Brasília: Dr. Raul Armando Mendes (diretor SENAM). Bahia: Arq. Antonio Carlos Guimarães (Faculdade de Arquitetura - UFBA); Dr. Antonio Balbino; Dr. Heitor Dias (Secretário Estadual da Justiça); Dr. Josafá Marinho; Dr. Luiz Viana Neto; Dr. Lafayette Ponde (Faculdade de Direito – UFBA); Dr. Manoel Ribeiro; Dr. Nelson Souza Sampaio; Dr. Orlando Gomes; Dr. Pasqualino Maguavita (Faculdade de Arquitetura – UFBA, IAB da Bahia); Dr. Silvio Santos Faria (Faculdade de Direito – UFBA). São Paulo: Dr. Adalmir da Cunha Miranda (CEPAM); Dr. Armando Marcondes Machado (Secretaria do Interior do Estado de SP); Dr. Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira (CEPAM); Dr. Cândido Malta Campos Filho (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP); Dr. Carlos Arnaldo Silva (Faculdade de Direito – Ribeirão Preto/SP); Dr. Celso Antônio Bandeira de Mello (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP); Arq. Clementina de Ambrosis (CEPAM); Dr. Eurico de Andrade Azevedo (Diretor do CEPAM e EESC – São Carlos/SP); Arq. Flávio Villaça (HIDROSERVICE); Dr. Hely Lopes Meirelles (Secretário do Interior do Estado de São Paulo); Dr. Ivan Fleury Meirelles (CEPAM); Dr. José Afonso da Silva (Faculdade de Direito – USP); Dr. José Geraldo Ataliba Nogueira (Faculdade de Direito – USP); Dr. José Osório Azevedo Junior; Dr. Laércio Francisco dos Santos (Procuradoria da Secretaria Estadual do Interior); Dr. Luiz Carlos Costa (HIDROSERVICE); Sra. Maria Heloisa Silveira Mazzei; Dr. Waldemar Lopes Ferraz. Guanabara (Rio de Janeiro): Dr. Hélio Modesto (urbanista); Dr. Mário Torquato Pinheiro; Arq. Maurício Nogueira Batista (IPEA); Ministro Miguel Seabra Fagundes. Minas Gerais: Prof. Darcy Bessone (Faculdade de Direito – Universidade de Minas Geraes). Pernambuco: Dr. Francisco Evandro de Paiva Onofre (Secretário do Interior); Dr. Isaac Pereira (Secretário Municipal de Finanças do Recife); Prof. Lourival Vilanova; Dr. Waldecy Pinto (Presidente IAB Pernambuco). Ceará: Dr. João José Parente (Universidade do Ceará); e Eng. Jorge Neves (Universidade do Ceará).

O seminário ocorreu no último mês da Presidência de Costa Silva, em pleno regime militar, após a edição do AI 5 – Ato Institucional Número Cinco, que outorgou poderes ao presidente da República da Brasil de fechar o Parlamento, de cassar políticos e institucionalizou a repressão. Neste momento, os projetos de lei do executivo eram encaminhados ao Legislativo, que tinham um prazo para manifestação e caso esta não ocorresse, a aprovação dos textos legais do Executivo ocorria por decurso de prazo e eram por fim, aprovados.

A atuação do governo federal na aprovação de leis é descrita por Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, participante do seminário, técnico do setor de Planejamento Integrado do CEPAM:

Eu estava recém entrado no CEPAM e era um momento de muita efervescência do ponto de vista legislativo. O governo federal com uma capacidade muito grande de alterar leis estava legislando muito sobre os estados e municípios. Como já se sabia que o loteamento era uma questão problemática, então o CEPAM propõe ao SENAM um estudo conjunto para a legislação de loteamento [...]. A discussão era feita por órgãos públicos federais, órgãos do Estado da Bahia e de São Paulo, presidido por Hely Lopes Meirelles, então não havia nenhuma preocupação com controle ou repressão do Estado. Nesta época houve um intenso trabalho legislativo abrangendo o meio urbanístico e não só neste meio. Isto era reflexo da extrema facilidade em aprovação de leis. O projeto poderia ser aprovado pura e simplesmente se o legislativo não apreciasse, isto fazia que tudo fosse mais fácil. Então, a produção legislativa foi muito grande na época, revelando seu caráter autoritário (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida a autora em 29/03/2010).

O Seminário de Salvador aconteceu no final da década de 60, momento em que o país vivenciava um fortíssimo processo de urbanização. O texto de apresentação da publicação sobre os trabalhos do Seminário é iniciado relatando a preocupação com a emigração rural e com as crescentes concentrações da população em cidade. Desde 1930, o loteamento já se constituía no sistema de expansão mais comum das cidades brasileiras. Bonduki (2007) caracteriza o início dos anos 60 como uma época de aprofundamento da crise urbana e habitacional num país que aceleradamente se urbanizava e se industrializava, com intenso

processo migratório campo-cidade, sem uma formulação e aplicação de uma política habitacional de alcance nacional.

Em 1969, os loteamentos brasileiros ainda eram regidos pelo Decreto-Lei 58/1937, regulamentado pelo Decreto-Lei 3.079/1938. Estes decretos eram considerados ultrapassados, pois, como apresentado anteriormente, dispunham sobre o loteamento, mas tratavam prioritariamente sobre os aspectos de venda de terrenos para pagamento em prestações e não regulamentavam exigências urbanísticas.

No seminário de Salvador foi proposta a discussão de duas temáticas: o uso do solo e loteamento urbano. Esta agenda responde ao interesse dos municípios em torno destes temas, constatada pelo SENAM e CEPAM, promotores do evento. Apesar de comporem a pauta do mesmo evento, segundo a entrevista de Flávio Villaça, estes temas foram tratados de forma paralela e não foram discutidos juntamente. Questionado se havia alguma intenção de relacionar a questão do controle do uso do solo com o de loteamento Villaça destaca:

O SENAM e o CEPAM definiram estes temas. No caso do uso do solo, o Estado não pode legislar, e no de loteamento sim. Eram temas de competências diferentes por isso tinham pouca relação entre eles (VILLAÇA, Flávio, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

O temário do seminário teve duas partes: a primeira sobre Uso do Solo Urbano, subdividida nos seguintes itens: a) ocupação da área urbana e a manutenção de densidade mínima; b) o uso do solo e sua correlação com as diversas atividades urbanas; c) estabilização dos valores imobiliários em função do uso atual, sua indenização ou expropriação pela modificação de uso; d) a extrafiscalidade como instrumento disciplinador do uso do solo.

Naquele momento, havia uma grande preocupação em aprofundar os estudos para se instituir normas legais que permitissem o poder público indenizar proprietários ou obrigá-los a pagar taxas, nos casos de alteração dos direitos de utilização de imóveis. Havia uma grande necessidade de alteração nas leis

urbanísticas de uso e ocupação do solo, tanto para permitir a verticalização como para liberar áreas para projetos de remodelação urbana.

O instrumento de atuação extrafiscal discutido referiu-se quanto à possibilidade de aplicação progressiva do imposto territorial urbano e também do imposto predial, para o poder municipal induzir a ocupação e utilização do solo de acordo com o interesse público.

Quanto à segunda parte, referente ao loteamento urbano, foi proposto discutir o tema a partir das seguintes questões: a) o registro dos loteamentos e os contratos de compra de lotes; b) normas urbanísticas na legislação federal; c) a expansão urbana e o IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária; d) roteiro de lei municipal sobre loteamento urbano.

O tema da expansão urbana e o IBRA estavam na agenda do seminário, porque havia dezesseis decretos relativos à questão rural que também tratavam, em algum aspecto, da questão do loteamento em áreas rurais. Estas peças legislativas estão relacionadas nos anais do seminário como documentos dos debates (CEPAM, 1969, p.87-86).

3.1.1. Textos e Debates do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em Salvador.

Para estimular as discussões, alguns participantes apresentaram trabalhos baseados em textos que constaram no material básico utilizado durante o evento e que posteriormente foram publicados nos anais do seminário.

Figura 5 – Capa do Documento Básico do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969.

Para a primeira temática, o urbanista Flávio Villaça³² redigiu o documento básico que suscitou o debate sobre o tema do uso do solo, alertando sobre as limitações do planejamento local integrado e a necessidade das pesquisas sobre o uso do solo na ação planejadora. Ele contextualizou o tema do uso do solo em relação aos Planos Locais Integrados, que eram elaborados na época, discutindo as possibilidades de se planejar o uso da terra urbana. Villaça defendia “a necessidade de se estimar o futuro consumo de terra e de cidade e de se preparar um Plano de Futura Utilização da Terra, antes de se formular um mapa e um código de zoneamento” (CEPAM, 1969a, p.27).

Hélio Modesto, urbanista do Rio de Janeiro e Cândido Malta Campos, Filho, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, apresentaram artigos que retratavam a velocidade do crescimento urbano e da

³² Na época, Flávio Villaça era chefe de Departamento de Planejamento Territorial e Urbano da Firma Hidroservice-Engenharia de Projetos Ltda, (fonte: Plataforma Lattes CNPq). Redigiu o texto pertencente ao documento básico sobre Uso do Solo no Seminário.

renovação do patrimônio construído pela verticalização. Eles defendiam o controle da renovação vertical no interior de áreas urbanas e a possibilidade de se cobrar pela infraestrutura utilizada e pela modificação de uso estipulado no zoneamento, dos investidores imobiliários. O mote sobre o tema uso do solo foi o estudo de normas legais que permitissem o Poder Público o retorno dos investimentos em áreas que passavam pelo processo de adensamento e verticalização, como se pode observar no texto de Modesto:

O crescimento populacional e a demanda habitacional levaram ao aumento das áreas urbanizadas e de suas densidades de ocupação [...]. Aumentou também a demanda nos serviços de utilidade pública, equipamentos de utilização comum, e, sobretudo, no custeio da provisão desses serviços [...]. Ao mesmo tempo, ocorre, no setor da iniciativa privada um aumento de valor da propriedade imobiliária como decorrência da ação governamental ao prover a infraestrutura básica e ao autorizar a modificação de uso e fixar a sua intensidade. Essa diferença de valor, geralmente substancial, é embolsada pelo especulador imobiliário [...]. É um elemento novo que reconhece a modificação do valor imobiliário nas áreas interessadas, o que reivindica para o governo uma participação, ainda que parcial, na diferença de valor gerada pela permissão de uso e intensidade, por ele dada (MODESTO, 1969, p.32).

O artigo principal do segundo tema do seminário foi a justificativa de um anteprojeto de lei federal de parcelamento do solo apresentado para suscitar os debates, elaborado por Cândido da Malta Campos Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior.³³ Durante o seminário, o anteprojeto foi discutido, modificado e posteriormente aprovado pelos participantes do evento, como relata Malta Campos:

Foi por intermédio do CEPAM, acho que o Eurico era o presidente, em conjunto com um órgão federal, o SENAM – Serviço Nacional de Assistência aos Municípios que fiz o anteprojeto de lei. Primeiro houve um contrato feito a mim, depois Celso Antonio Bandeira de Mello e

³³ Cândido Malta Campos Filho é arquiteto e na época professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Celso Bandeira de Mello é advogado, jurista e na época professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. José Osório de Azevedo Júnior é jurista.

José Osório de Azevedo, os dois juristas e eu, urbanista, para fazer um anteprojeto. E fizemos e este Seminário discutiu este anteprojeto e aprovou como sendo uma base para que um projeto de lei fosse enviado ao Congresso [...]. Não tive a referência de nenhuma legislação internacional ou outra para elaborar o anteprojeto. Realmente, não teve nenhuma referência internacional. Foi da minha experiência, pensando o assunto. Minha e dos outros dois juristas, Celso Antonio Bandeira de Melo e o Zé Osório, excepcionais, cabeças, e também voltados a intenção de regular o assunto (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

Cândido Malta Campos Filho, Celso Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior redigiram o anteprojeto sobre o loteamento urbano e sua justificativa, que constou do material apresentado durante o seminário. Os autores partiram da abordagem de que o problema dos loteamentos urbanos envolvia duas facetas que se relacionavam: as garantias dos adquirentes dos lotes e as questões urbanísticas resultantes da proliferação dos loteamentos. Eram estes os aspectos fundamentais sobre os quais a proposta de uma regulação sobre loteamentos discutida no Seminário de Salvador se debruçou.

Na justificativa do anteprojeto de lei foi exposto que o único meio das camadas de menor poder aquisitivo adquirirem sua habitação era por intermédio da aquisição de lotes nas glebas loteadas em áreas periféricas. Este processo se apresentava intenso devido à urbanização acelerada e a crescente demanda por moradia resultando no crescimento espraiado da malha urbana. Estes autores consideravam este fenômeno um “acontecimento social”, argumentando o quão necessário se fazia regulamentar a ação do parcelamento. Explicavam a relação dos novos loteamentos com a cidade existente: “as condições de habitabilidade das cidades dependem da perfeita integração das áreas ampliadas com o corpo que se amplia” (CEPAM, 1969a, p.41).

Os autores apontavam condições muito favoráveis à intensa disseminação dos loteamentos pelo país: concentração urbana, glebas periféricas a preços baixos, grande demanda a ser atendida e lucratividade satisfatória para este tipo de empreendimento. Diante deste contexto, afirmavam que os loteamentos continuariam acontecendo, seja de acordo com uma legislação – caso esta fosse realista, seja ao seu arrepio, no caso de uma regulação excessivamente restritiva. O desafio colocado na justificativa do anteprojeto de lei era o de construir um marco

regulatório para a ação do parcelamento do solo no Brasil, que fosse realista e exeqüível, objetivando a qualidade urbanística e a garantia aos adquirentes, sem que esta fosse um desestímulo para novos empreendimentos, uma vez que havia grande demanda por lotes no país.

Defendeu-se a adoção de critérios para o controle da expansão urbana, definindo áreas loteáveis.

A primeira preocupação do projeto foi delimitar taxativamente as áreas em que serão tolerados loteamentos, a fim de impedir seu crescimento indiscriminado, em locais afastados, distantes do núcleo básico da cidade, em zonas onde falte qualquer apoio ou fulcro para normas desenvolvimento de um centro populacional. Assim, para os efeitos da lei, foi caracterizada uma área urbana e uma de expansão urbana (CEPAM, 1969a, p. 42).

Quanto aos aspectos urbanísticos, no texto de justificativa, os autores do projeto de lei apregoavam que a destinação de áreas públicas fosse assegurada, mas argumentam que a exigência quanto à infraestrutura induziria loteamentos clandestinos.

Em seguida, no mesmo espírito de assegurar um desenvolvimento urbano aceitável, foram previstas limitações urbanísticas perfeitamente toleráveis pelo loteador. Partiu-se da idéia de que exigências desta ordem podem ser fixadas em níveis satisfatórios porque não implicam em novo desembolso de capital por parte do loteador, daí não lhe serem muito repugnantes. Já as exigências quanto à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, forçosamente, haveria de ser desdenhada sob pena de acarretar malefícios insuperáveis. Com efeito, se o loteador se vê obrigado a imobilizações desta ordem ou se desestimulam os loteamentos, que é uma forma de dificultar a aquisição de imóvel próprio aos grupos sociais menos aquinhoados, em contradição com a política de adensamento populacional, ou se incentivam os loteamentos clandestinos. Há que considerar, ainda, que o desembolso do capital por parte do loteador para implantação do equipamento urbano, sobre ser um entrave de ordem econômica representa ainda considerável óbice psicológico. É bem mais fácil conformar-se com a redução da área útil para venda que com a obrigação de investir para poder vendê-la. Eis porque o projeto não foi parco em estabelecer reservas de áreas para o sistema viário e, equipamento comunitário

e áreas livres, assim como em normas relacionadas com a dimensão mínima dos lotes, recuos, taxas mínimas de ocupação e coeficiente de edificação (CEPAM, op.cit., p. 42).

Em entrevista, o urbanista Cândido Malta Campos Filho relata quais as principais questões colocadas no debate no seminário. A competência municipal em legislar sobre a matéria, presente desde décadas anteriores inicia o debate.

O que muito se discutiu lá é se havia competência federal para se estabelecer regras de loteamento. Essa foi a grande discussão entre juristas, porque esta competência era muito questionada. Dizia-se que isto era competência de municípios, e como que agora vai o governo federal e o Congresso Nacional estabelecer regras para todos os municípios brasileiros? Os juristas debateram entre si e a maioria entendeu que sim, que caberia esta lei federal. A primeira batalha foi neste sentido; a segunda foi saber que regras seriam estas e discutimos muito duas questões: uma se deveria ter alguma regra urbanística, propriamente dita, ou apenas normas jurídicas, como deve ser tratado a tramitação da aprovação do loteamento. Daí venceu a tese que deveria ter as duas áreas possíveis: seria a regra urbanística e a regra jurídica de tratamento da propriedade e como lidar com ela (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

Cândido Malta explica a proposta de controle da expansão urbana a partir da lei de loteamentos e a prioridade na exigência das áreas públicas em detrimento a da infraestrutura:

E quanto à regra urbanística, eu propus e foi aceito, primeiro que deveria ter uma regra de expansão urbana³⁴, quer dizer, a cidade não pode crescer ao leu, fazer o planejamento urbano significa controlar inclusive o crescimento, coisas que até hoje, não conseguimos. No seminário na Bahia, estávamos ali debatendo que regra colocar, então ficou caracterizado que tem que ter uma zona urbana e outra de expansão e outra é que devemos ter que assegurar o espaço público. Assegurar o espaço público e deixar a infraestrutura por conta das prefeituras, na medida em que, tendo recursos, ela iria implementado, ao longo do tempo. É uma situação

³⁴ A regra proposta a respeito da expansão urbana será tratada no próximo item.

bem realista, uma vez que as prefeituras têm um déficit gigantesco acumulado, no Brasil todo, de falta de infraestrutura. Então não tinha sentido exigir dela que fizesse a infraestrutura e não tinha sentido exigir dos loteadores. Este é outro ponto importante porque a idéia era baratear a oferta de lotes. Se a gente exigisse desde o início a infraestrutura completa, o loteamento ia ser clandestino. A gente já tinha uma experiência aqui de São Paulo, do governo Figueiredo Ferraz, que quis paralisar o crescimento urbano com uma exigência absurda: o loteamento popular tinha que ter toda a infraestrutura e os loteadores então não faziam legal, faziam o loteamento irregular para escapar da exigência, porque o mercado não possibilitava lançar um lote todo infraestrutura a preço capaz de ser pago pelo cidadão de baixa renda. Então com base neste diagnóstico, tomamos a iniciativa de propor: assegurar o espaço público que são as porcentagens de doação, os bens de uso comum do povo e deixar que a infraestrutura viesse depois. E também a exigir que houvesse um cuidado com a erosão de ruas com muita declividade, então só nestes casos que a lei federal exigia que devesse haver uma drenagem, uma pavimentação para evitar que a rua ficasse tão esburacada que ficasse intransitável, só em casos mais extremos. E aquelas exigências normais que já se tinham como não deixar lotear em área inundável, em área de risco, somente em declividade máxima aceitável que era 30%, enfim, estas regras normais e qualquer lei de loteamento estadual ou municipal tinham. Então isto a gente manteve na lei federal (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

O entendimento de Malta Campos era de que a obrigação e os custos de implantação de infraestrutura no loteamento fossem do poder público, e não do loteador. Neste sentido, era aceitável que o loteador vendesse a terra urbanizada, valorizada às custas do investimento público, mas que incorporasse privativamente os ganhos desta valorização. Seu argumento é baseado em dois fatores: se esta facilidade não fosse oferecida ao loteador, ou faltaria oferta de lotes ou estes seriam lançados ao mercado clandestinamente.

Ainda sobre o controle da expansão urbana pela lei de loteamentos, Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira enfatiza que este estava diretamente ligado a questão dos equipamentos públicos:

A grande questão era a carência de equipamentos públicos. As cidades dobravam a cada dez anos e o Estado não conseguia acompanhar a oferta de equipamentos públicos demandados com esta velocidade. A tentativa do controle da expansão urbana é para

minimizar o custo de infraestrutura e a necessidade de oferta de equipamentos para as áreas de expansão de loteamentos (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida a autora em 29/03/2010).

Os participantes do seminário colocaram várias questões que demandavam a necessidade de discussão de uma lei federal sobre loteamentos, o conflito entre legislações era uma delas:

Existia um decreto federal de autoria de Hely Lopes Meirelles que equiparava loteamentos a condomínios de 1967. Então, a legislação vigente para condomínios, que era mais recente que o decreto lei de 57, é que estava em vigor, e estava criando muito problema com esta lei de 64 que é de condomínios. Esta situação estava a exigir uma legislação mais atual para parcelamento do solo. O problema era as áreas públicas. Pela legislação de condomínios, toda a área de uso público acaba ficando áreas condominiais, e não de uso público, enquanto o decreto de 57 falava que as áreas de uso comum eram públicas. Esta dicotomia que estava dando problema precisava de uma lei federal para resolver (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida a autora em 29/03/2010).

Moreira faz referência ao Decreto-Lei Federal 271/1967, especificamente a ao artigo 3º: “Aplica-se aos loteamentos a lei 4.591 de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação” (BRASIL, 1967). A Lei nº. 4.591/64 dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, não tratando de loteamentos, e sim do regime de propriedade de condomínios verticais. Porém, a partir da DL 271, ao se comparar o loteador ao incorporador, a lei induziu a interpretação de que os condomínios horizontais, que nada mais são do que loteamentos fechados, pudessem ser regidos pela lei de condomínios em edificações e não pelas leis municipais de loteamento existentes. Permanece a polêmica da doação de áreas públicas colocada desde as primeiras décadas do século, como apresentado. Porém, neste caso, provocada por conflitos entre as leis federais existentes.

Outro conflito apontado é em relação à lei sanitária do Estado de São Paulo, tratada no capítulo anterior. Domingos Theodoro de Azevedo Neto, na época urbanista do CEPAM, explica o que ocorria em São Paulo na aprovação de loteamentos, ressaltando o porquê da necessidade de uma lei federal dentro deste contexto, como exposto a seguir:

No Estado de São Paulo, havia uma confusão muito grande. São Paulo tinha uma lei sanitária que já regulamentava loteamento. Então, em São Paulo havia uma confusão muito grande, se era o Código Sanitário do Estado ou o município que se deveria obedecer. E o município de São Paulo, como sempre, achava que a lei municipal era mais importante que o Código Sanitário, por isto que precisava de uma lei federal, para tirar a dúvida. (AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de, em entrevista concedida a autora em 31/03/2010).

Outro aspecto apontado como fundamental para que se aprovasse uma lei federal era a falta de leis municipais de loteamento. Esta desregulamentação dos municípios deixava a ação de loteadores totalmente livre ao gosto do interesse privado, sem preocupação com a qualidade urbana das cidades, assim descrito por Azevedo:

A questão do loteamento era um problema porque não tinha regulação nenhuma para a maioria dos municípios. Então, tinha um dono de terra aqui na periferia e fazia o loteamento do jeito que ele queria. Não tinha nenhuma norma para ele, por exemplo, para deixar uma praça pública, para ter um lugar de lazer, não tinha nada, lote mínimo, entendeu? Não havia. O Hely definiu, acho que no livro dele, O Direito de Construir, que as cidades eram núcleos de casas cercadas de loteamentos por todos os lados. E não havia regra nenhuma, o sujeito fazia o loteamento como queria, nem no ponto de vista federal e nem no municipal. Quem mandava nos municípios eram os loteadores. E até hoje, infelizmente, com toda a regulamentação, são eles que comandam no município (AZEVEDO, Eurico de Andrade, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

Neste mesmo sentido, Cândido Malta explica que uma lei federal de loteamentos era necessária para fortalecer o poder municipal no embate direto com os loteadores:

Qual é a idéia de ter também na federal? A idéia é que o setor imobiliário ele é muito atuante em nível municipal, quer dizer, os interesses imobiliários são muito atuantes no nível municipal. Então você jogar a responsabilidade para o nível municipal significa você colocar estas regras sob quase o comando dos interesses imobiliários, porque eles quase que dominam, porque vereadores, cheio de propriedades ou ligados as construtoras ou incorporadoras é muito comum (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

Para o planejador urbano Luiz Carlos Costa³⁵, o debate da regulação do loteamento perpassa várias décadas em diferentes momentos da urbanização. Em entrevista concedida para esta pesquisa, Costa faz uma análise da problemática que motivou uma geração de urbanistas na luta por uma normatização sobre loteamentos, tendo a questão social da moradia como princípio norteador de suas práticas profissionais e sociais.

Em seu depoimento, Costa destaca a intensidade do processo de periferização das grandes cidades, a partir da década de 1950, e o contexto social em que se encontravam os trabalhadores que as ocupavam:

Há uma primeira fase que podemos situar a importância da Lei Lehman. É aquela em que houve o grande boom de crescimento físico da cidade. É claro que isto aconteceu muito mais pronunciadamente nos grandes centros que atraíam população nas décadas de 50, 60 e 70. Uma época que houve uma industrialização e uma expansão importante das aglomerações urbanas. Este processo tinha uma dimensão nacional, porque as cidades cresciam na época a taxas muito elevadas, de 4% a 5% ao ano, sustentadas pela migração basicamente do Nordeste e que contavam com o grande incentivo do emprego, aqui em São Paulo, e da possibilidade,

³⁵ Luiz Carlos Costa é arquiteto urbanista, professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo. Na época do Seminário em Salvador, Costa trabalhava junto com Flávio Villaça na Hidroservice-Engenharia de Projetos Ltda, (fonte: Plataforma Lattes CNPq).

de alguma forma, de instalação urbana, que já era histórica. E esta forma, era basicamente o binômio loteamento clandestino e autoconstrução. Então, qualquer pessoa que viesse do Nordeste e analfabeta que fosse ou pouco habilitada nos aspectos profissionais, ela, ia encontrar na construção civil aquela possibilidade de começar a se inserir no processo econômico da cidade num esquema que era de auto-formação – o cara vinha como pedreiro, como servente – e logo já resolvia seu problema de habitação, porque ele morava na obra. Este o esquema mais clássico. Então, logo que ele se estabilizava um pouco mais, ele mandava vir o resto da família e tratava de se livrar das várias formas de aluguel que inicialmente eram tentadas, tipo cortiço, comprando um terreno. Daí, viabilizava a construção pelo emprego adicional da força de trabalho que através de muitos anos, até décadas, ele aplicava na casa, até ela ficar aceitável. Como as casas eram implantadas em alguma forma de loteamento, por mais imperfeito que fosse, o contexto da vizinhança também, nestas décadas seguintes, era objeto de ser aperfeiçoado. Ele acaba ficando numa casa aceitável, num terreno de tamanho aceitável e num ambiente que nas décadas seguintes já tinham conseguido, por via da ação pública, ter algum tipo de infraestrutura e um equipamento suficiente, embora incomparavelmente inferior ao da cidade central, mas que resolvia o problema da sobrevivência (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

Perante esta realidade, Costa relata a postura crítica de alguns urbanistas que estavam pensando os problemas urbanos como uma questão social e que estavam presentes no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento em Salvador:

Nessa época, vários planejadores, certamente incluindo tanto Antônio Cláudio³⁶ como Cândido³⁷ – nós tínhamos a certeza de que a classe trabalhadora estava diante de um tipo de exploração injusta e inaceitável em termos de sociedade, porque o padrão de vida neste grande acampamento que era a periferia de São Paulo. O padre Lebrecht chamava de ‘grande acampamento’ a periferia de São Paulo, que ele chamava desde 1957, que já existia e só aumentou. Essa condição de vida era muito difícil e era uma condição que já se via que era fruto da coerência deste processo com as leis de mercado. Quem tinha pouco dinheiro só podia comprar uma instalação urbana de pouco valor, que significa baixa qualidade de infraestrutura, longa distância, etc, etc. Então, diante destas conseqüências sociais geradas e das conseqüências econômicas isso era comum, porque a urbanização nas grandes cidades se tornou uma coisa muito onerosa. Não só em termos do custo da locomoção, que era só

³⁶ Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira.

³⁷ Cândido Malta Campos Filho.

ônibus, praticamente, em distâncias cada vez maiores, mas o custo deste encargo público de equipar, implantar infraestrutura de todo tipo: água, luz, drenagem, iluminação pública, etc, que era um custo que o poder público não controlava. Quer dizer, ele surgia desse processo básico, perfeitamente lógico do ponto de vista do mercado, mas inviabilizava uma ação suficiente e oportuna do poder público, que estava sendo muito atrasado e sempre querendo apagar o fogo das demandas sociais que surgia para a melhoria destes loteamentos (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

Um importante aspecto no relato de Luiz Carlos Costa diz respeito às discussões entre planejadores e políticos na tentativa de regular o loteamento:

Então, planejadores e políticos tomaram algumas iniciativas para controlar este processo e esta iniciativa foi a regularização do mercado de terras e do processo de loteamentos através de uma legislação própria. Esse fenômeno acontecia nas grandes cidades, com muito mais importância. Então, não é de se espantar que os que se mexiam eram pessoas aqui de São Paulo, notadamente, mas também pessoas do Rio, de Recife, de Salvador, um pouco de Fortaleza, que eram pessoas que participaram de uma porção de atividades e eventos que confluíam para uma lei de controle que acabou sendo a Lei Lehman. Tiveram alguns congressos, simpósios ou coisas assim, onde participou, por exemplo, o Cândido³⁸, as pessoas que circulavam em torno do CEPAM, que era a Clementina³⁹, o Duca⁴⁰, o Zé Osório⁴¹. O seminário de Salvador foi um, mas eu acho que houve outros aqui em São Paulo, mas não tenho muita certeza do que antecedeu. Houve muita reunião prévia, de preparação do seminário. A grande figura deste processo foi o Hely Lopes Meirelles e o assistente dele na época, que era o irmão do Duca, o Eurico de Andrade Azevedo. Eles trabalhavam em conjunto e o Hely era uma autoridade em legislação urbana, sabia muito bem das coisas, um cara muito lúcido (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

A posição política dos planejadores urbanos citados influenciou na forma de análise e enfrentamento do problema social, fruto dos loteamentos clandestinos:

³⁸ Cândido Malta Campos Filho.

³⁹ Clementina de Ambrosis.

⁴⁰ Domingos Theodoro de Azevedo Neto.

⁴¹ José Osório de Azevedo.

Havia também um certo sabor, um pouco revanchista das pessoas mais de esquerda, de pegar os grandes exploradores do povo, de alguma forma, porque eles estavam há trinta anos explorando a população. Mas uma coisa que a gente não era capaz de ver na época, por causa deste viés ideológico, é que eles cumpriam uma função importante para os explorados que era de viabilizar o chão, porque eles eram, claramente, incapazes economicamente de comprar um lote feito para o mercado, e muito menos uma habitação pronta. Entretanto de qualquer maneira, tinha uma espécie de obrigação cívica de fechar a questão do loteamento por todos os lados, sabendo da vivacidade com que os caras agiam. É claro que havia diferentes graus de maldades nestes agentes. Uns eram aqueles que vendiam, enganavam a população claramente, vendendo terras que não eram deles, eram griladas, obtidas ilegalmente e depois o sujeito logo sofria as consequências, na medida em que outros pretendentes da terra apareciam. Contudo havia, também, os mais bonzinhos neste negócio, que pelo menos faziam as partes físicas do loteamento com certo rigor técnico mínimo para evitar a erosão, estas coisas mais destrutivas que poderiam acontecer. E tinham outros que acabavam loteando terrenos sem o mínimo de condição física de estabilidade, principalmente em encostas e vias de declividade excessiva. De qualquer maneira, estava lá todo mundo querendo pegar o pessoal, e daí uma contribuição fundamental foi destes personagens: o Hely e o Eurico que tinham muita clareza que nada aconteceria se o interesse econômico não fosse atingido, de maneira frontal, de maneira definitiva. Daí a importância de se conseguir criar uma situação que atingisse os loteadores, mesmo depois de efetuadas as compras dos lotes, quando o pessoal já estava dando no pé, rapidamente, querendo partir para outros empreendimentos. E assim, foi conseguido (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

A partir do conjunto do relato de alguns participantes do Seminário de Salvador é possível extrair os temas fundantes que pautaram a necessidade de uma lei federal de loteamentos no país: a garantia das áreas públicas visando a implantação de equipamentos, o controle da expansão urbana para equilibrar os gastos do poder público em suprir as periferias quanto aos serviços públicos e infraestrutura, o respaldo municipal no processo de aprovação de loteamentos, o combate e a criminalização do loteamento clandestino, e em alguns momentos, a justiça social.

3.1.2. O anteprojeto de lei municipal do CEPAM, a versão do anteprojeto de lei federal sobre loteamento proposta e a versão aprovada

Nos anais do seminário de Salvador, constam as leis discutidas no evento. Além da proposta do anteprojeto inicial, elaborado por Cândido Malta Campos Filho, Bandeira de Mello e José Osório Azevedo, há o projeto de lei municipal sobre loteamento urbano, elaborado pelo CEPAM. Este documento comprova que além do anteprojeto contratado pelo SENAM, havia uma versão voltada para os municípios, fruto do trabalho dos técnicos do CEPAM, cuja discussão contribuiu para os debates e para a versão final aprovada pelo evento.

Para efeito de análise das propostas de lei, a versão preliminar do anteprojeto de lei federal de loteamento, solicitada pelo SENAM e elaborada por Cândido Malta Campos Filho, Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo, será utilizado o termo “versão proposta”. Para a versão que consta nos documentos de recomendação do seminário, será utilizado o termo: “versão aprovada”.

O projeto de lei do CEPAM era destinado às prefeituras municipais e disciplinava sobre loteamento, arruamento e desmembramento. Tratava de vários aspectos. Urbanisticamente, definiu que os parâmetros de uso e ocupação do solo dos loteamentos ou desmembramentos deviam ser subordinados às leis de zoneamento municipais e adotava normas técnicas relativas às vias de circulação, quadras e lotes. Quanto aos procedimentos administrativos, estabelecia normas detalhadas quanto à documentação necessária para a aprovação, com objetivo de instrumentalizar as prefeituras passo a passo quanto às documentações, plantas e informações necessárias para o processo de aprovação de loteamentos. De uma forma geral, essas exigências já estavam presentes nos debates e nas legislações municipais de décadas anteriores.

No entanto, este projeto de lei do CEPAM foi um marco como proposta de lei de loteamento no tocante a exigência de infraestrutura, como se pode comprovar nos artigos em destaque:

Artigo 5º. A Prefeitura indicará na planta apresentada as seguintes diretrizes:

I – as vias de circulação pertencentes ao sistema viário básico do Município;

II – as faixas para o escoamento das águas pluviais;

III – a área e localização aproximada dos espaços abertos à recreação pública;

IV – a relação dos equipamentos urbanos que deverão ser projetados e executados pelo interessado, os quais serão, no mínimo, os já existentes nas áreas limítrofes.

[...]

Artigo 8º - Satisfeitas as exigências do artigo anterior, o interessado apresentará o projeto à Prefeitura e, se aprovado, assinará termo de acordo, no qual se obrigará:

I – a executar, no prazo fixado pela Prefeitura, a abertura das vias de circulação e praças, com respectivos marcos de alinhamentos e nivelamento, e equipamentos de infraestrutura, a que se refere o artigo 5º, item V, previamente aprovados pela Prefeitura.

[...]

§ 1º - O prazo a que se refere o item deste artigo não poderá ser superior a dois anos, podendo a Prefeitura, a juízo do órgão competente, permitir a execução das obras por etapas, desde que se obedeça ao disposto no parágrafo seguinte.

§ 2º - A execução por etapas, só poderão ser autorizada quando:

I – o termo de acordo fixar o prazo total para a execução completa de obras do loteamento, e as áreas e prazos correspondentes a cada etapa;

II – sejam executadas na área, em cada etapa, todas as obras previstas, assegurando-se aos compradores dos lotes o pleno uso e gozo dos equipamentos implantados.

Artigo 9º - Como garantia das obras mencionadas no item I do artigo anterior, o interessado caucionará, mediante escritura pública, uma área do terreno cujo valor, a juízo do órgão competente da Prefeitura, corresponda, na época da aprovação, ao custo dos serviços a serem realizados.

§ 1º - No ato de aprovação do projeto, bem como na escrita de caução mencionada neste artigo, deverá constar especificamente as obras e serviços que o loteador fica obrigado a executar no prazo fixado no termo de acordo previsto no artigo 7º, findo o qual perderá em favor do Município a área caucionada, caso não tiver cumprido aquelas exigências.

§ 2º - Findo o prazo referido neste artigo, caso não tenham sido realizadas as obras e os serviços exigidos, a Prefeitura se obriga a executá-los, promovendo a ação competente para a adjudicar ao seu patrimônio a área caucionada, que se constituirá em bem dominical do Município.

[...]

Artigo 12 – Todas as obras e serviços exigidos, bem como quaisquer outras benfeitorias efetuadas pelo interessado nas vias e praças públicas e nas áreas de usos institucionais, passarão parte integrante do patrimônio do Município, sem qualquer indenização, uma vez concluídas e declaradas de acordo, após vistoria do órgão competente da Prefeitura (CEPAM, 1968, p.3-6).

Este modelo de projeto de lei deixou a cargo da Prefeitura a definição de quais são os equipamentos urbanos que deveriam ser executados pelo loteador. Uma vez definida a relação dos equipamentos exigidos, como por exemplo: abastecimento de água, coleta de esgoto, rede de energia, era preciso elaborar um projeto destes equipamentos que deveria passar por aprovação do poder municipal. Posteriormente, deveria ser aprovado um cronograma de realização das obras, cuja garantia de execução seria respaldada pela figura do caucionamento de lotes. No caso de descumprimento do loteador das obras acordadas previstas no cronograma, passaria ao domínio municipal as áreas caucionadas. No caso de cumprimento das exigências, as obras e serviços realizados dependeriam do aval da prefeitura e finalmente passariam ao patrimônio da cidade.

Sem dúvida, a previsão da exigência de infraestrutura ao loteador, bem como os procedimentos de garantia de sua execução, no anteprojeto de lei do CEPAM, representaram um grande avanço no tratamento desta matéria pela legislação de loteamento. O posicionamento do CEPAM frente a esta questão diferia totalmente do defendido pelos autores do anteprojeto encomendado pelo SENAM, como mostrado na justificativa do mesmo e no depoimento de Cândido Malta Campos Filho. Na versão aprovada pelo seminário, a exigência dos equipamentos de infraestrutura não foi incluída, apesar do exemplo do anteprojeto do CEPAM.

Figura 6 – Capa do Documento do Projeto de lei municipal sobre loteamento urbano, elaborado pelo CEPAM.

A partir do documento utilizado por Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira⁴² durante o debate do seminário, é possível registrar alguns pontos polêmicos que estavam na discussão. O termo “parcelamento” foi proposto em substituição do “loteamento”, mas na versão aprovada permanece o loteamento. As anotações de Moreira Lima neste documento revelam que as principais exigências vetadas no seminário foram as que se referiam às normas urbanísticas.

Figura 7 – Anotação sobre proposta do termo “parcelamento” e sobre discussão das normas urbanísticas.

Fonte: Documento Básico de discussão utilizado no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em Salvador, 1969 de Antônio Claudio Moreira Lima e Moreira, 2007.

⁴² Este documento foi gentilmente cedido pelo arquiteto para esta pesquisa.

O primeiro tópico do projeto de lei federal proposto no seminário foi definir claramente as áreas passíveis de serem loteadas, a fim de impossibilitar o crescimento urbano em áreas afastadas, distantes do núcleo das cidades, o que encareceriam os custos de provisão da urbanização.

Com este objetivo foi determinado que os loteamentos somente pudessem ocorrer em áreas urbanas ou de expansão urbana. A lei proposta também define em que casos seriam considerados áreas urbanas e de expansão urbana, de acordo com o texto a seguir:

Art. 3º. Para efeitos desta lei, considera-se área urbana:

I – a sede de município e áreas circunvizinhas de edificação contínua;

II – as áreas de edificação contínua de vilas e povoados;

III – as áreas focos de urbanização, tais como aquelas que estejam implantados estabelecimentos industriais, comerciais, educacionais, culturais, recreativos, administrativos, de saúde, de culto religioso, de fontes hidrominerais e terminais de transporte.

Art. 4º. Para efeitos desta lei, considera-se de expansão urbana:

I – área contígua à urbana, em qualquer ponto, no raio de um quilômetro;

II – às áreas de beira-mar ao longo da costa numa extensão de dois quilômetros contados do bater do mar em marés vivas.

Art. 5º Ficam vedados loteamentos urbanos fora das áreas definidas nos artigos 3º e 4º (CEPAM, 1969a, p.115).

Na versão aprovada do seminário, o estabelecimento da área de expansão urbana foi suprimido, delegando ao município sua definição, assegurada por lei municipal. Desta forma, a garantia da contigüidade da área de expansão junto à área urbana e o controle da abertura de frentes de expansão nas cidades foram flexibilizados. Isto possibilitou a prática de definição de perímetros descontínuos e de grande extensão, determinado pelos municípios. Com ausência dos critérios que fixam o conceito de expansão urbana, basta a lei municipal declarar qualquer área como expansão urbana e ela se torna passível de se lotear.

Quanto às tipologias definidas tanto na versão proposta, como na aprovada, permanece as figura do loteamento e desmembramento, já presentes no DL nº. 271/1967.

A versão do anteprojeto de lei proposto determinava que as diretrizes urbanísticas e edilícias definidas por ele não prevaleceriam sobre as dos planos diretores e outras legislações municipais, mas seriam obrigatórias na ausência destas e nos temas que estas fossem omissas. Outro aspecto que deveria ser considerado era a vinculação do repasse das cotas do Fundo de Participação dos Municípios pela União: o município que, tendo uma população urbana superior a dez mil habitantes não incorporasse em suas regulações urbanísticas as disposições da lei de parcelamento, teria seu repasse de verba cancelado. O artigo 8º abordou em quais casos seria considerada a existência de um plano diretor, exigindo um escopo mínimo de conteúdo relativo ao uso do solo, como demonstrado a seguir:

Art. 8º. Para nenhum efeito legal será considerado Plano Diretor de Município o planejamento que, nos preceitos relativos à utilização do solo para fins urbanos, deixar de inscrever disposições sobre:

I – definição de áreas urbana e de expansão urbana;

II – zoneamento de áreas para uso exclusivo ou misto de caráter residencial, comercial, industrial, cívico, cultural e para outras utilizações coletivas;

III – sistema viário, passagem de pedestres e logradouros públicos com suas dimensões e características;

IV – reserva de áreas verdes e florestais, quando necessárias;

V – casos especiais de superquadras, conjuntos habitacionais, industriais, comerciais, recreativos e outros de interesse da comunidade, quando necessários (CEPAM, 1969a, p.46).

A intenção foi não só condicionar a normatização de loteamentos a outros instrumentos de planejamento urbano local, mas também estipular um roteiro mínimo de questões relacionadas ao uso do solo a serem tratadas no plano diretor do município. O vínculo da verba do Fundo de Participação dos Municípios objetivava a subordinação irrestrita das prefeituras às regras da lei, uma vez que as que não a incorporassem teriam suas receitas comprometidas. Porém, estes dois aspectos tratados na versão proposta não permaneceram na versão final aprovada no seminário.

Muitas foram as normas urbanísticas discutidas e propostas pela versão original deste anteprojeto de lei de parcelamento do solo, mas que foram excluídas na versão aprovada. A definição dos percentuais de destinação de áreas públicas

exigida dos empreendedores foi uma das mais importantes, mas outras normas revelam a preocupação urbanística quanto ao uso e ocupação do solo. Do artigo 9º ao 22º, o texto jurídico definiu os requisitos urbanísticos que os loteamentos deveriam seguir, com destaque quanto: a) definição de áreas mínimas para o sistema viário, equipamento comunitário de espaços livres de uso público; b) parâmetros para dimensionamento de quadras e sistema de circulação; c) restrições geológicas para o parcelamento; d) reservas de faixas “non aedificandi”; e) parâmetros específicos de uso e ocupação do solo para habitação de interesse social.

Dos diversos artigos propostos⁴³ quanto às normas urbanísticas, o texto da versão aprovada foi bastante resumido, deixando para a competência municipal seu detalhamento. Quanto às áreas públicas, apenas estipulou o percentual mínimo e máximo do total da área a ser destinada, não discriminando o quanto deste total seria para o sistema de circulação, para equipamentos urbanos e comunitários e para os espaços livres. Foi preservada a necessidade de se reservar faixas não edificáveis ao longo de águas correntes e faixas de domínio público ao longo de rodovias, ferrovias, dutos e orla marítima, mas tendo seu dimensionamento determinado pelas prefeituras. O poder público poderia exigir outras faixas não edificáveis para implantação da rede de água e esgoto e outros equipamentos, uma vez que não foi incluída que esta obrigação era do loteador.

Quanto às vias de circulação, apenas procurou assegurar que estas deveriam se articular com as adjacentes e se harmonizarem com a topografia local. Por fim, permaneceram as definições de equipamento urbano e comunitário com a seguinte redação:

Consideram-se comunitários os equipamentos de educação, saúde, administração e equivalentes. [...]. Entendem-se por equipamento urbano os sistemas de abastecimento de água, serviço de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado (CEPAM, 1969a, p.120).

⁴³ Ver ANEXO 6 – versão proposta no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969

Outra contribuição significativa para as administrações municipais, presente no anteprojeto proposto e também na versão aprovada pelo seminário, foi a definição de como deveria ser elaborado um projeto de loteamento: as informações mínimas necessárias sobre a gleba, a responsabilidade técnica do projeto, o papel da prefeitura quanto às diretrizes para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços públicos e das áreas reservadas para os equipamentos urbanos e comunitários; o prazo máximo para os trâmites de análise e aprovação e as informações obrigatórias do projeto de parcelamento. Estes procedimentos já estavam bastante detalhados no Projeto de Lei Municipal do CEPAM. Grande parte destas definições foi aprovada na Lei Federal 6.766/79 e balizam os trâmites de aprovação de parcelamento do solo de muitas prefeituras brasileiras.

No entanto, o maior avanço da versão proposta para a versão aprovada foi a inclusão da penalização dos loteadores clandestinos, especialmente a partir de dois artigos. Primeiramente, a penalidade proposta deu-se a partir da possibilidade do não pagamento das prestações e da defesa do comprador e lotes no caso de loteamentos clandestinos. Além da obrigatoriedade do registro dos loteamentos, o anteprojeto aprovado propunha que o adquirente do lote pudesse cessar os pagamentos das prestações, caso o loteamento não tivesse sido registrado. A obrigatoriedade dos pagamentos só voltaria a ocorrer após a regularização cartorária. Após três anos, se o registro do empreendimento não tivesse ocorrido, seria considerada automaticamente quitada a dívida do adquirente, conforme definido pelo artigo abaixo:

Artigo 38 – O adquirente de lote, verificado que o loteamento não se acha inscrito, poderá suspender os pagamentos das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta no prazo máximo de três anos.

§ 1º - Uma vez inscrito o loteamento, as prestações poderão ser novamente exigidas, não correndo juros nem correção monetária desde a data da suspensão dos pagamentos.

§ 2º - Escoado o prazo de três anos sem a inscrição, o contrato estará quitado (CEPAM, 1969a, p.123).

Foi também proposto que a prefeitura, ao tomar conhecimento da existência de loteamentos clandestinos, poderia promover a regularização e solicitar do loteador todas as despesas.

Posteriormente, na versão aprovada no seminário, foi incluído um capítulo específico que não estava contemplado na versão original de autoria de Cândido Malta Campos Filho, Bandeira de Mello e José Osório da Silva, que tratou dos aspectos finais e teve a seguinte redação:

CAPITULO IX

Disposições Penais e Finais

ART. 57º - É crime contra a economia popular promover loteamento urbano fazendo, em proposta, contratos, prospectos ou comunicação ao público ou aos interessados, afirmação falsa sobre a observância dos preceitos desta lei.

Pena: Reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo legal vigente no país.

§ 1º - Incorrem na mesma pena o loteador ou seus mandatários, bem como os diretores ou gerentes de sociedade loteadora ou corretora, que, em proposta, contrato, publicidade, prospecto, relatório, parecer, balanço ou comunicação ao público ou a compradores de lotes, candidatos ou proponentes, fizerem afirmação falsa sobre a legalidade do loteamento.

§ 2º - O julgamento destes crimes será da competência do Juízo singular, aplicando-se os artigos 5º, 6º e 7º da Lei n. 1521, de 26-22-1951.

ART. 58º – É contravenção relativa à economia popular, punível na forma do artigo 10 da Lei nº 1.521, de 26-12-1951, vender ou receber proposta de compra, sem previamente satisfazer as exigências constantes desta lei.

ART. 59º – Os órgãos de informação e publicidade que divulguem propaganda de parcelamento de terreno urbano que não observou as exigências desta lei, sujeitar-se-ão à multa em importância correspondente ao dobro do preço pago pelo anunciante, a qual reverterá em favor da municipalidade do local do imóvel.

ART. 60º – Os loteamentos já aprovados na Prefeitura Municipal, na data da publicação desta lei, não serão por ela atingidos.

ART. 61º – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto Lei nº 58, de 10-12-37, o Decreto nº 3.079 de 15-9-38 as disposições em contrário e o Decreto nº 271, de 28-2-67 (CEPAM, 1969a, p.125 e 126).

A inclusão das penalidades ao loteador clandestino no anteprojeto de lei foi proposta nos debates e durante a realização do seminário, e assim descrita por Cândido Malta Campos Filho:

Daí eu propus e acabou sendo aceito que deveria ter uma penalidade forte para os loteadores considerados irregulares. E a proposição que nós já levamos no nosso projeto de lei é da suspensão do pagamento das prestações por parte dos compradores e com isto pressionar o loteador a regularizar seu loteamento, cumprir a lei. Esta questão acabou sendo aprovada com a figura do crime urbanístico. O nome jurídico não é bem este, mas é um nome muito próximo deste. É a figura de crime, se você não considera, não cria uma figura jurídica de crime, você não pode penalizar por crime. A idéia de criminalização implica numa lei federal existir a o crime respectivo. Se não existisse este crime não tinha como punir o loteador. Então foi criada na lei a figura do crime ao mesmo tempo em que se criava mecanismo que possibilitava o depósito por parte do comprador (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/2010).

O combate à clandestinidade de loteamentos e a necessidade da penalização do loteador clandestino já estava colocada desde década de 1930, por Lysandro da Silva no I Congresso de Habitação de São Paulo, como mostrado anteriormente. No entanto, de acordo com a pesquisa, este é o primeiro registro de um anteprojeto de lei federal que define claramente como crime contra economia popular a ação do loteador clandestino, prevendo fortes penalidades, inclusive a reclusão do mesmo.

Além de trazer a proposta e a discussão de uma lei federal sobre loteamento, o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador, se destaca por criminalizar e definir penalidades para o loteador clandestino.

O seminário é concluído com a redação de recomendações sobre as temáticas abordadas. São encaminhamentos no tocante ao tema do loteamento:

I – Quanto ao Loteamento Urbano

1. O projeto elaborado pelos Srs. Prof. Cândido Malta Campos Filho, Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello e Bel. José Osório de Azevedo Júnior representa uma contribuição técnica e jurídica importante à regulamentação dos loteamentos urbanos. Após o seu debate, o Seminário aprovou-o com as modificações constantes do texto em anexo.

2. Quanto às normas municipais sobre Loteamento Urbano, o Seminário recomenda que sejam aproveitadas as diretrizes urbanísticas contidas no projeto original, para posteriores considerações.

II – Quanto ao Uso do Solo

I - A imposição dos tributos municipais, pode ser instrumento de atuação extrafiscal, com os seguintes objetivos:

[...]

c) Os loteadores que reservarem lotes para si, com objetivos de especulação imobiliária, poderão ser obrigados por lei ao pagamento do Imposto Territorial Urbano com alíquotas mais elevadas, de aplicação progressiva ou não, levando-se em consideração a quantidade de lotes reservados (CEPAM, 1969a, p.113).

Além da aprovação do anteprojeto de lei, a mesa sobre Uso do Solo recomendou a aplicação do IPTU Progressivo para combater a especulação imobiliária de loteamentos e direcionar a ocupação do solo e o controle da expansão urbana de acordo com o interesse do poder público.

Após o seminário de Salvador, o anteprojeto aprovado foi encaminhado ao executivo federal, onde ficou paralisado, como demonstra o depoimento de Antônio Claudio Moreira Lima e Moreira:

Após a aprovação no seminário, o anteprojeto foi objeto de publicação pelo SENAM e depois pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que fazia parte do sistema BNH, mas simplesmente foi para gaveta. (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida a autora em 29/03/2010)

Figura 8 – Capa da Publicação sobre o Seminário sobre Uso do solo e Loteamento Urbano. CEPAM, 1969.

3.2. O Simpósio Homem e Cidade

Em 1974, ocorreu a Criação da CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana onde foram retomados os estudos sobre uma proposta de lei federal sobre loteamentos no país. A CNPU foi criada pelo governo federal para acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, que haviam sido criadas no ano anterior pela Lei complementar nº 14/1973. A CNPU tinha como finalidade “propor diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução” (BRASIL, 1974, art 1º). O Ministério do Interior era incumbido em dar apoio técnico e administrativo a CNPU.

A CNPU juntamente com a EMPLASA⁴⁴ – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano da recém criada região metropolitana de São Paulo, sob a presidência de Dr. Eurico de Andrade Azevedo refizeram o anteprojeto de lei loteamento do Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, concretizado em Salvador. Nesta proposta, destaca-se o trabalho dos técnicos do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana de São Paulo – SPAM⁴⁵, com a colaboração do Prof. José Ignácio Botelho de Mesquita da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, responsável pelos aspectos civis e o Professor Damásio Evangelista de Jesus, na parte criminal. (SENADO FEDERAL, 1977m).

Entre 26 e 28 de novembro de 1975, foi realizado em Brasília o Simpósio Homem e Cidade, por iniciativa da Fundação Milton Campos, presidida na época, pelo Deputado Marco Maciel. A Fundação Milton Campos é uma entidade civil, criada meses antes da realização do simpósio e destinava-se a realizar pesquisas e estudos políticos para assessorar a extinta ARENA – Aliança Renovadora Nacional.⁴⁶ Tinha como objetivos promover atividades de estudo e reflexão para assessorar a organização deste partido, “em sintonia com o programa partidário”. (FUNDAÇÃO MILTON SANTOS, 1975, v.II, p. 597).

O evento contou com a participação de 779 inscritos, sendo 46 senadores e 250 deputados de todos os estados brasileiros, além da presença do presidente de república Ernesto Geisel. A maioria dos participantes era composta por prefeitos, secretários de planejamento e integrantes de câmaras legislativas municipais e estaduais. A participação técnica foi mais tímida do que a política, mas alguns órgãos técnicos foram representados como, por exemplo: CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, IPEA – Instituto de Pesquisa

⁴⁴ A EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA foi criada em 1975, para tratar dos assuntos de interesse metropolitano, em especial apoiar o planejamento, organização e coordenação dos serviços comuns entre os municípios da metrópole de São Paulo, por meio de assessorias técnicas em planos, projetos e estudos (fonte: www.emplasa.sp.gov.br).

⁴⁵ O SPAM – Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana era formado pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos, CODEGRAN – Conselho Deliberativo da Grande São Paulo, CONSULTI – Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana SA e FUMEFI – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento.

⁴⁶ Após o Golpe Militar, em 1965 o Ato Institucional nº. 2 e sua regulamentação pelo Ato Complementar nº. 4, decretados pelo Regime Militar, instituem o regime bipartidário no país, proibindo o pluripartidarismo. A partir desta data, no Brasil criam-se dois partidos: ARENA - Aliança Renovadora Nacional, o partido do governo ou chamado situacionista e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro, o partido da oposição. Somente em 1979, o pluripartidarismo é restaurado no país e a ARENA transforma-se no PDS - Partido Democrático Social.

e Economia Aplicada, e CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, BNH – Banco Nacional de Habitação, o SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, e GEIPOT – Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transporte. Tratou-se de um evento sobre política urbana, proposto pela iniciativa do legislativo e vinculado ao partido de apoio ao governo, durante o regime militar.

Diferentemente do seminário de Salvador, os trabalhos do simpósio foram conduzidos majoritariamente por representantes políticos e não de técnicos ligados ao governo. As conferências e os debates do simpósio foram posteriormente publicados pela Fundação Milton Campos

Figura 9 – Capa do Documento Básico do Simpósio sobre política urbana da Fundação Milton Campos, 1975.

O simpósio foi estruturado em conferências tratadas em painéis, e debates realizados por grupos de trabalhos. A abertura do evento se deu pela conferência do presidente da república que afirmou: “Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época.” (FUNDAÇÃO

MILTON CAMPOS, 1975, vol. I, p. 17). O discurso presidencial vinculou a necessidade da discussão da política urbana do evento ao II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, que definia cinco diretrizes básicas:

1. Contenção e ordenamento das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro;
2. Disciplina do crescimento das metrópoles de Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte, por intermédio de um planejamento rigoroso de uso do solo em especial à atividade industrial e sistema de transporte coletivo;
3. Ordenação do crescimento e a dinamização econômica e dos equipamentos sociais de Salvador, Recife, Fortaleza e Belém;
4. Estímulo ao desenvolvimento das cidades de porte médio, coordenando os investimentos em infraestrutura e seu potencial de atração de atividades produtivas, com objetivo de desconcentração da rede urbana.
5. Capacitação de cidades de pequeno porte para auxílio no desempenho de atividades urbanas de apoio às atividades agroindustriais, em especial as da Amazônia e do Centro-Oeste.

O Presidente Geisel também ressaltou a criação da CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana que era responsável pela supervisão e orientação nacional das diretrizes acima. Geisel encerra a conferência, afirmando que o simpósio era uma iniciativa político-partidária com o objetivo de debater a política de desenvolvimento urbano executada pelo seu governo.

As demais conferências foram agrupadas em três grandes painéis: a) os aspectos políticos da urbanização; b) o modelo brasileiro de desenvolvimento e urbanização; e c) a política urbana para o país. Os debates, nos quais ocorreram as discussões sobre loteamentos urbanos, foram agrupados nas seguintes temáticas: a) problemas habitacionais; b) transporte coletivo; c) política de uso do solo, d) desenvolvimento social e urbano, e) infraestrutura; f) poluição; g) urbanização e municípios brasileiros; h) política para pólos secundários; e i) mecanismos institucionais para as regiões metropolitanas.

O sistema urbano brasileiro havia se alterado com a criação das regiões metropolitanas a partir da Lei Complementar nº. 14 de 1973. Em relação ao Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, de 1969, há uma modificação na abordagem da discussão sobre o processo de urbanização: a discussão dos

temas urbanos é feita a partir das metrópoles, como ilustrado no discurso presidencial de abertura do simpósio:

A cidade passou a responder pelo grosso da produção nacional (85% do PIB) e constituiu a vanguarda do processo de industrialização e modernização econômica do País [...]. Por outro lado, tal processo de urbanização, rápido e descontrolado, descontrolado talvez, porque rápido demais caracterizou-se por um complexo de desequilíbrios: desequilíbrio entre o poderio econômico das cidades, principalmente no caso de áreas metropolitanas, e a sua infra-estrutura, em particular, a social; desequilíbrio, igualmente, entre o ritmo acelerado de crescimento das metrópoles, de forma prematura talvez, de um lado, e, de outro lado, a excessiva pulverização de pequenas cidades, desprovidas de substância econômica e do mínimo indispensável de serviços sociais [...]. O resultado foi que se acumularam tensões, principalmente nas regiões metropolitanas. (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol.I, p.17-18).

O grupo de trabalho sobre Política de Uso do Solo foi presidido pelo deputado Antonio Florêncio de Queiroz e contou com três expositores que fomentaram o debate: Roberto Cerqueira Cesar, então secretário para Assuntos Metropolitanos do governo paulista, Lúcio Gomide Loures, engenheiro sanitaria e consultor de urbanismo e Almir Fernandes, arquiteto do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social. Durante os debates, destacou-se a participação do Eurico de Andrade Azevedo, na época, presidente da EMPLASA.

A palestra de Roberto Cerqueira César enfocou o processo descontínuo de urbanização existente na região metropolitana paulista, que produzia vazios para valorização imobiliária capazes de abrigar 6 milhões de habitantes, adotando uma forma de crescimento que aumentava o custo de infraestrutura urbana e penalizava os menos favorecidos. Considerava que São Paulo se estruturava dentro de um modelo de distribuição demográfico socialmente injusto, economicamente errado e administrativamente inviável. Defendia que tal processo guardava estreita relação com o parcelamento do solo (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II. P. 101).

O solo urbano tem um significado socialmente muito elevado para ser apenas objeto de especulação imobiliária. Um último aspecto

que cabe ressaltar e que não está desligado da realidade acima apontada, uma vez que é um dos indutores do espraiamento exagerado e indesejável do aglomerado urbano, é a necessidade de melhor controle, pelo Poder Público, do processo de parcelamento do solo – loteamentos. (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II, p. 101).

Roberto Cerqueira César reforçou a necessidade de um maior controle sobre o parcelamento do solo urbano retratando como “calamidade pública a situação criada pelos loteamentos clandestinos” (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II. P. 100) em São Paulo. Na sua concepção, a proliferação dos loteamentos clandestinos era produto da ausência de meios legais de controle municipal, fazendo com que, sistematicamente, as prefeituras passassem por “situações desmoralizantes” ao serem obrigadas a oficializar loteamentos clandestinos devido à inexistência de aparato legal eficaz para coibir tais loteamentos. Alertou sobre a necessidade de solicitar aos legisladores federais o enfrentamento da clandestinidade e respaldar os municípios na punição das infrações relativas aos loteamentos.

Tais sanções não podem ser impostas apenas por posturas municipais. Dada a gravidade social do problema gerado, é absolutamente indispensável que a legislação federal enquadre de forma adequada este tipo de infração dando ao poder local – no caso o Município – meio de uma ação repressiva realmente eficaz (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, op. cit., p. 101).

Durante os debates, Cerqueira César relatou que em São Paulo, houve instauração de alguns processos contra os loteadores clandestinos, porém o máximo que o poder público municipal conseguia realizar, fundamentado na legislação vigente, era apenas multas irrisórias ao loteador. Posteriormente, a sanção era voltada pelo comprador de lote e não o produtor. O adquirente não conseguia aprovar as plantas, obter alvarás e não usufruía dos benefícios das obras públicas, vedadas em loteamentos clandestinos.

Nesse sentido, acho que seria extremamente importante uma legislação federal disciplinando a matéria e cominando penalidades severas, para que o Poder Público tenha condições de forma adequada contra este tipo de atividade. Ouso dizer que se tornaria quase um herói nacional o Deputado que levantasse essa bandeira (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II, p. 123).

Para ilustrar a necessidade de regulação mais restritiva ao tema, Cerqueira César relatou uma experiência que passou juntamente com o Dr. Eurico de Andrade Azevedo, então presidente da EMPLASA. A Secretaria de Negócios Metropolitanos de São Paulo juntamente com a EMPLASA realizaram em 1975 o I Simpósio A Comunidade Pergunta, com o objetivo de travar um diálogo entre o poder público e Sociedades Amigos de Bairro. Foram dois dias de debates onde mais de 500 Sociedades de Amigos de Bairro estavam representadas. Entre quatro temas escolhidos, o uso do solo foi o mais debatido.

Quando o Dr. Eurico de Andrade Azevedo, respondendo a uma pergunta de um dos debatedores, disse ser necessária uma legislação que permitisse pôr na cadeia os loteadores clandestinos, o teatro inteiro – havia cerca de 1.000 pessoas presentes – aplaudiu de pé. (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, op. cit.: 125)

O próprio Eurico de Andrade Azevedo, também presente no Simpósio Homem e Cidade, durante os debates, fez uma explanação sobre os limites do poder municipal no combate à clandestinidade dos loteamentos. Segundo sua explicação, em 1975, de acordo com a legislação vigente, loteamento clandestino era considerado crime contra a economia popular. Uma vez instaurado inquérito contra o loteador clandestino a partir da denúncia do poder público municipal, o judiciário indagava ao comprador do lote se ele havia tido prejuízo na aquisição do bem. O adquirente, respondia negativamente, afirmando inclusive que havia comprado o lote por um determinado valor e este havia valorizado muitas vezes em relação ao preço pago originalmente. O poder judiciário entendia que não havia ocorrido crime contra a economia popular e decretava o arquivamento do processo.

Eurico de Andrade Azevedo relata que juntamente com Cerqueira César havia encaminhado formalmente a CNPU uma sugestão de que a realização de loteamento clandestino, bem como sua propaganda de venda fosse considerada crime formal, sendo que poderia ser denunciado por qualquer cidadão, não somente pela prefeitura.

Lúcio Gomide Loures, em sua exposição, defendeu que as medidas de contenção dos problemas da urbanização deveriam prevalecer sobre as corretivas em todos os níveis de governo, assim como as medidas de prevenção deveriam anteceder a ocupação do solo. Somente a partir do poder normativo do controle do uso do solo seria possível que o interesse coletivo prevalecesse sobre o individual.

Todavia, não é mais concebível que uma legislação de fundo meramente mercantil e sem qualquer conteúdo urbanístico prevaleça na determinação de nossas malhas urbanas, dentro das perspectivas da intensa urbanização. Vimos anteriormente algumas de suas conseqüências, incentivadas muitas vezes por Municípios que, numa visão imediatista, procuram no Imposto Predial e Territorial Urbano uma forma de aumentar as suas receitas, permitindo os desdobramentos de áreas capazes de acomodar dezenas de vezes a população da sede (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II, p. 105).

Lúcio Gomide Loures ressaltou que no I Simpósio Nacional de Política Urbana já havia sido apontado que disposições legais a respeito da política de uso do solo deveriam ser elaboradas dentro da legislação federal, em especial a referente ao parcelamento da terra. Destacou ainda que a legislação vigente datava de 1937 e que mesmo com as tentativas de alteração advindas do DL 271/67 a legislação sobre loteamentos no país permaneciam sobre a abordagem do direito de propriedade. Lúcio Gomide Loures defendeu que era preciso uma lei onde predominasse o interesse público sob o individual. Outro aspecto tratado foi a necessidade da revisão de conceitos e definições relativas a áreas urbanas e de expansão urbana; à transformação da terra rural em urbana e redefinição das atribuições do Estado e da União nas leis sobre uso do solo.

Nos debates foi colocada enfaticamente a dificuldade do poder público em desapropriar terras para implantação de infraestrutura, equipamentos públicos e

áreas industriais. Jorge Guilherme Francisconi fomentou a discussão ao colocar que ao se pensar em loteamentos, a tendência sempre é tratar de periferias e áreas de expansão, porém, os investimentos públicos não estão na periferia, e sim no centro da cidade, onde ocorriam re-investimentos sistemáticos na ampliação de redes de água e esgoto. Estes re-investimentos em áreas já infraestruturadas drenavam o dinheiro dos serviços nos loteamentos da periferia. Propôs para minimizar este problema, uma legislação que definisse a intensidade máxima do uso do solo.

Eurico de Andrade Azevedo complementando a discussão defendeu que o empreendedor de edifícios verticais também contribuísse com doação de espaços destinados a equipamentos urbanos, da mesma forma que as legislações municipais cobrassem dos loteadores a destinação de percentual para estes equipamentos. A dificuldade do poder público na aquisição de áreas para implantação de infraestrutura e equipamentos públicos foi debatida, mas a solução encaminhada pelo grupo de trabalho foi a revisão da lei de desapropriação. Em nenhum momento foi cogitado a regulamentação federal de doação de áreas públicas ou a obrigatoriedade de implantação de infra-estrutura por parte dos loteadores, como no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador.

Após as conferências e debates do grupo de trabalho Política de Uso do Solo, foram relatadas as seguintes proposições:

- a) Legislação federal para disciplinar o uso do solo, abrangendo seu parcelamento, direito de construir, zoneamento, intensidade de uso, infra-estrutura e equipamentos urbanos, terrenos de marinha, etc.
- b) Aperfeiçoamento da legislação sobre desapropriação, particularmente no que concerne o interesse social, tendo em conta a melhor utilização do solo urbano.
- c) Adaptação do aparato legal para que o BNH tenha suas finalidades ampliadas para a execução de uma política de uso do solo;
- d) Reformulação da legislação penal para conceituar como crime formal a realização de loteamento clandestino (FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II, p. 521).

A partir das discussões, pode-se comprovar que o combate da clandestinidade com medidas penais ao loteador foi enfaticamente colocado. A

criminalização do loteador clandestino já tinha sido sugerida no anteprojeto aprovado no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano. Eurico de Andrade Azevedo, presente em Salvador e também neste simpósio, deu continuidade a este debate onde a diretriz em considerar como crime a prática de lotear ao arrepio da lei foi reiterada.

A contribuição mais contundente deste simpósio em relação à legislação do parcelamento do solo foi o encaminhamento da necessidade de uma legislação federal sobre o tema. No entanto, sua recomendação já estava colocada desde 1940, como demonstrado no capítulo anterior. A novidade é que a partir do Simpósio O Homem e a Cidade a demanda por uma lei federal que disciplinasse o loteamento estava fortemente respaldada por representantes do poder legislativo⁴⁷ em um evento promovido pelo partido do governo em exercício.

Após o Simpósio O Homem e a Cidade de 1975, somente em março de 1977 foi encaminhado à Câmara Federal o Projeto de Lei nº. 18 de autoria do senador Otto Lehman que culminou na aprovação da Lei Federal nº. 6.766, em 1979.

É possível registrar os encaminhamentos e discussões que ocorreram neste intervalo a partir do documento da justificativa do Projeto de Lei nº. 18/77 que consta nos documentos do Senado e pelos relatos de técnicos que estavam envolvidos neste processo.

Segundo a versão presente na justificativa do Projeto de Lei nº 18/77, o arquiteto Roberto Cerqueira César, então Secretário de Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, com o jurista Eurico Andrade de Azevedo, após participarem ativamente do Simpósio O Homem e a Cidade, relataram que um anteprojeto de lei estava sendo elaborado com a contribuição de importantes técnicos e juristas de vários estados do país. Após o simpósio, ocorreram reuniões entre Roberto Cerqueira César seus assessores e então senador Otto Lehman para revisão do anteprojeto de lei. Em 11 de março de 1977, o senador Otto Lehman encaminha para a Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº. 18/77 que dispõe sobre o

⁴⁷ Ao comparar a lista de participantes do Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador, e o Simpósio O Homem e a Cidade, é possível identificar que o público participante é bastante diverso, apesar da temática sobre uso do solo estar na pauta de discussão dos dois eventos. O primeiro contou com a participação majoritária de técnicos de órgãos governamentais e o segundo de representantes políticos do legislativo e executivo de todas as esferas do governo.

parcelamento do solo urbano e dá outras providências (SENADO FEDERAL, 1977a).

Para Eurico de Andrade Azevedo, que como demonstrado, durante três décadas esteve envolvido nos debates e nos processos de elaboração de projetos de lei federal de loteamento, o senador Otto Lehman se envolveu apenas nos encaminhamentos do projeto de lei para a Câmara Federal.

O Lehman pegou o nosso projeto e levou sozinho. Quer dizer, pediu para mandar. Ele era amigo do Roberto Cerqueira César e ele pediu para levar e apresentar. Nós achamos ótimo porque não sabíamos se o governo tinha vontade de mandar. Então ele levou e ficou como lei Lehman. Mas na verdade foi pura coincidência. O Lehman entra na história bem no final. A gente não tinha como mandar o projeto. Precisava o governo tomar a iniciativa, mas o governo não tava nem aí. Otto Lehman chegou lá para o Roberto Cerqueira César e falou: 'Você não tem nenhum projeto para eu apresentar?' E daí, quando aprovada, ficou conhecida como Lei Lehman (AZEVEDO, Eurico de Andrade, em entrevista concedida a autora em 01/04/2010).

CAPÍTULO 4

A Lei Lehman

CAPÍTULO 4

A Lei Lehman

Este capítulo relata o processo de aprovação da Lei Lehman a partir da entrada do projeto de lei na Câmara até a sanção presidencial, ilustrado com a continuação dos depoimentos dos profissionais envolvidos nos debates sobre sua aprovação. A partir dos documentos encontrados no Senado Federal é apresentado o trâmite do processo, com destaque ao parecer do BNH – Banco Nacional de Habitação. Por fim, são apresentados os principais aspectos aprovados na Lei Federal nº. 6.766/79.

4.1. O tramite de aprovação no Senado Federal

A partir dos documentos no Centro de Documentação e Informação da Câmara Federal sobre a aprovação da Lei Lehman, é possível reconstituir um breve histórico do trâmite do processo de aprovação do PL nº. 18/77 no Senado. Os documentos arquivados que constituem o processo da aprovação da Lei Federal 6.766/79 são:

- Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 03/1977 encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça;
- Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 03/1977 de autoria do Senador Otto Lehman;
- Documentação anexada para encaminhamento do projeto de Lei do Senado nº. 18 de 03/1977;
- Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18, de 1977, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências;

- Ofício SM 273 de 21/06/1977 – Trâmite do Processo;
- Ofício SM 353 de 09/08/1977 – Trâmite do Processo;
- Ofício SM 379 de 15/08/1977 – Trâmite do Processo;
- Ofício SM 443 de 16/09/1977 – Trâmite do Processo;
- Carta do senador Helvídio Nunes endereçada ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25/10/1977;
- Ofício SM 64/77- CCJ de 25/10/1977 – Trâmite do Processo;
- Ofício SM 552 de 16/09/1977 – Trâmite do Processo;
- Ofício SM 467 de 29/11/1977 – Trâmite do Processo;
- Parecer do BNH – Banco Nacional da Habitação referente ao Projeto de Lei nº. 18/77. Processo BNH nº. 00/95.433;
- Ofício de Fernando da França Moreira ao Coordenador de Programas do BNH de 18/05/1977;
- Parecer nº. 770 de 1978 da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 1977 de relatoria do senador Helvídio Nunes;
- Requerimento nº. 5 de 1979 referente ao desarquivamento de projeto de lei nº. 18 de 1977;
- Requerimento nº. 49 de 1979, referente a adiamento da votação para determinado dia;
- Requerimento nº. 64 de 1979, referente a adiamento da discussão para determinado dia;
- Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 1977, de 27/04/1979,
- Parecer nº. 282 de 1979 da Comissão de Constituição e Justiça ao Projeto de Lei do Senado nº. 18, de 1977;
- Requerimento nº. 232 de 1979, referente á prioridade de votação do Projeto de Lei nº. 18/1977;
- Ofício SM 496 de 24/08/1979 – Trâmite do Processo;
- Sinopse do Senado Federal sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18, de 1977;
- Ofício SM 687 de 03/12/1979 – Remessa do Projeto de Lei nº. 1.687/1979 à sanção presidencial;

- Mensagem nº. 609 do presidente da República do Brasil João Figueredo ao presidente da Câmara dos Deputados, de 19/12/1979;
- Texto do Projeto de Lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, sancionada pelo presidente João Figueredo;
- Lei nº. 6.766 de 19/12/1979;
- Aviso nº. 601 – SUPAR/79 encaminhada ao 1º Secretário da Câmara dos Deputados de 19/12/1979;
- Ofício SGM 003 de 27/02/1980;
- Parecer nº. 402 de 1979 da Comissão de Redação do Senado;
- Mensagem nº. 609 do presidente da República João Figueiredo ao presidente da Câmara dos Deputados de 19/12/1979;
- Anexos do processo de tramitação no Senado Federal do Projeto de Lei nº. 19 de 1977.

Em 11/02/1977, o senador Otto Lehman encaminhou o Projeto de Lei nº. 18 que dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências à Câmara dos Deputados, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. Esta comissão solicitou audiência ao poder executivo para que o projeto de lei fosse apreciado. Por sua vez, o Executivo solicitou aos técnicos do Banco Nacional de Habitação – BNH, apreciação da matéria. Em 18/05/1977, a partir deste parecer, o Executivo propõe um substitutivo ao projeto de lei.

Figura 10 – Tramite de aprovação da Lei Lehman

Figura 11 – Página inicial do Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 11/03/1977, encaminhado ao Congresso Nacional.

No processo de tramitação destaca-se o parecer do BNH – Banco Nacional da Habitação. No parecer há uma nota introdutória recomendando que:

Seria desejável que o projeto em estudo fosse situado no conjunto de instrumentos urbanísticos da política urbana que se procura viabilizar no País, de modo a se estabelecer uma forma integrada de atuação, reunindo os distintos objetos de interesse. (SENADO FEDERAL, 1977m)

Quanto aos padrões urbanísticos, o parecer sugeriu a redução de todos os padrões estipulados pelo Projeto de Lei nº. 18/1977: questionou a adoção do lote mínimo de 150m² e propôs a adoção de 120m²; considerou excessiva a faixa não edificável de 15 metros ao longo de águas correntes e dormentes; e, por fim, propôs que o percentual total de áreas públicas fosse de 30% e não de 35%.

Em relação ao capítulo de diretrizes do projeto de loteamento, o parecer sugeriu a previsão de sanção ao poder público no caso deste não cumprir o prazo para indicação das diretrizes urbanísticas e o dilatamento do prazo para projetos de maior porte.

Quanto às exigências de infraestrutura, ausentes no projeto de lei, o parecer do BNH colocou um direcionamento contrário, exposto nos seguintes termos:

Deve-se notar que a intenção aparente ao projeto de lei é de reduzir certo tipo de exigências de modo a evitar o embargo de loteamentos e a geração de loteamentos clandestinos. Neste sentido não se exige a prévia instalação de infra-estrutura e serviços por parte do loteador, que poderia ser garantido por hipoteca de lotes. A rigor, adotar esta exigência seria mais coerente com o espírito do projeto, que pretende defender o comprador inclusive através de disposições penais. Sugere-se incluir neste capítulo um artigo, estabelecendo mais uma condição para a aprovação do projeto: 20% do total de lotes somente poderiam ser objeto de promessa de venda, ou cessão, ou venda, após a realização das obras mencionadas (SENADO FEDERAL, 1977m).

Nas conclusões do Parecer do BNH, as disposições penais foram ressaltadas como o principal mérito do Projeto de Lei. Entre as recomendações, foi reforçada a exigência de infraestrutura e a alteração das dimensões do lote, da seguinte forma:

Os maiores méritos do projeto, ou suas qualidades indiscutíveis, estão nas disposições penais (Cap. IX) e quanto ao registro do loteamento e desmembramento (Cap. VI), onde se evidenciam fortes medidas de proteção ao comprador de lotes. Para efeito de

coerência conviria exigir a implantação de infra-estrutura e de serviços por parte do loteador, que garantiria isto pela caução de lotes [...]. No que diz respeito especificamente ao BNH, estão resguardadas as condições adequadas para sua atuação, bastando que a exceção feita quanto às dimensões mínimas do lote se limite a conjuntos habitacionais relativos a programas na área de interesse social. (SENADO FEDERAL, 1977m)

Baseado no parecer do BNH, foi elaborado um Substitutivo ao PL 18 com poucas modificações em relação ao projeto de lei original. Algumas recomendações foram incorporadas.

Quanto aos padrões urbanísticos estipulados, alterou-se o tamanho do lote mínimo, que passou de 150m² para 125m². Em relação ao prazo estipulado para a prefeitura expedir as diretrizes do projeto, retirou-se o prazo de 30 dias e foi estipulado que as diretrizes expedidas pela prefeitura teriam validade de dois anos. Quanto à documentação exigida ao loteador, foi exigido que além do título de propriedade, deveria ser apresentada certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais.

Outra mudança significativa do Substitutivo em relação ao PL 18 original foi a participação do governo estadual na aprovação de loteamento nos casos de loteamentos localizados em áreas de interesse especial, entre dois ou mais municípios e em regiões metropolitanas. No PL 18, aos Estados caberiam o exame e aprovação destes loteamentos, no Substitutivo o governo estadual não mais aprovaria os mesmos, apenas expediria anuência prévia sobre os projetos. A sugestão da exigência de infraestrutura não foi acatada, apesar da recomendação contundente do BNH.

Figura 12 – Página Inicial do Parecer do BNH sobre o Projeto de Lei nº. 18/1977.

A partir do encaminhamento do Substitutivo do PL 18, o trâmite da aprovação da lei ocorreu de forma linear e simplificada. Em novembro de 1978, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou o Substitutivo do PL 18. No período entre 05/12/1978 a 21/03/1979 houve recesso parlamentar na Câmara dos Deputados. Em 26/04/2009, foi encerrada a discussão do PL 18 após acréscimo de emenda que tratou de pequenas correções do projeto de lei. Logo após a Comissão de Constituição e Justiça emitiu parecer favorável para aprovação final. Em 17/08/1979 o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados e em 19/12/1979 a lei foi sancionada pelo então presidente João Figueiredo.

Figura 13 – Sanção Presidencial do Projeto de Lei que originou a Lei Federal 6.766/79.

Figura 14 – Publicação da Presidência da República sobre a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, 1980.

4.2. Relatos sobre a aprovação da Lei Lehman

Alguns relatos sobre a aprovação de Lei Lehman, a partir das entrevistas dos envolvidos nos debates e trabalhos sobre a formulação da lei federal de loteamento, permitem reconstruir o contexto sobre o qual ela foi aprovada.

Moreira relata um episódio em que Hely Lopes Meirelles e o presidente Figueiredo conversaram sobre a necessidade de aprovar uma lei federal sobre loteamento. Segundo Moreira, Meirelles descreve a situação dos compradores do lote ao presidente como exemplo da condição precária dos adquirentes de lote:

Logo após o Seminário de Salvador, o loteamento deixou de ser uma questão que estivesse no cotidiano das preocupações do governo e dos planejadores, até um momento que tem até um aspecto caricato. Até o momento em que o Hely Lopes Meirelles fala para o presidente Figueiredo que a questão do loteamento estava exigindo uma regulamentação e que existia um projeto de lei já elaborado pelo governo e que estava na Câmara Federal e ninguém estava dando bola para isto. E mostrou para o Figueiredo qual era o documento que a empregada dele tinha da aquisição de um terreno. Era um mero recibo. Recibo da décima nona prestação, ou qualquer número. Um mero recibo, este era o documento da aquisição do terreno. (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida a autora em 29/03/20100).

Para Domingos Theodoro de Azevedo Neto, a aprovação da lei Lehman remete às recomendações do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963.

Tinha havido, em 1963, um congresso que começou em Brasília e terminou em São Paulo. Um congresso chamado de Congresso de Reforma Urbana. Neste congresso, no final, se propôs uma porção de coisas, uma delas era criar um Banco de Habitação, eram as famosas reformas de base, no governo do Goulart. E neste congresso, uma das coisas que se tirou é que deveria ter uma lei de

desenvolvimento urbano. Nos anos 70, já havia a necessidade de se fazer uma lei federal regulamentando o loteamento. A idéia desta lei federal de desenvolvimento urbano foi de certa forma, encolhendo, encolhendo, encolhendo, e resultou na 6.766, que pegava só loteamento, mais nada. A proposta era para ter uma lei de desenvolvimento urbano, mas a questão de loteamento que era a mais grave é que acabou vingando. (AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro, em entrevista concedida a autora em 31/03/20100).

Azevedo Neto aponta a aplicação do solo criado em São Paulo para compensar o percentual de áreas públicas destinadas na aprovação de loteamentos nos empreendimentos que eram posteriormente verticalizados:

A gente tinha outro problema aqui em São Paulo que era os 30, 35% que o loteador dava em áreas, supostamente era para um padrão de uma casa por lote. Então se alguém construísse muitas casas por lote este equilíbrio não existiria mais. Daí a idéia do solo criado para compensar isto. (AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro, em entrevista concedida a autora em 31/03/20100)

Curiosamente, Azevedo Neto relata como ocorreu a inclusão do artigo que trata sobre desapropriação e explica quais as motivações deste acréscimo, que estão relacionadas com o processo de renovação urbana que a cidade de São Paulo apresentava na época:

A experiência que a gente teve na EMURB⁴⁸, logo que ela foi criada, a respeito do desenvolvimento urbano era exatamente esta. A idéia era uma política de terra arrasada, de fato, que a gente foi um pouco alterando. Então desapropriava-se as áreas, o metrô estava em construção, então se escolheu cinco estações de metrô, fixando algumas áreas. A lei de loteamentos que estava sendo feito na época definiu estas áreas como áreas de renovação urbana, que a gente tinha um certo limite. Não podia ultrapassar quatro, a área bruta. Uma porção de problemas apareceram. O Eurico, meu irmão, estava trabalhando em algum órgão federal junto com o Lehman. O Lehman era muito amigo do governador. Bom, a gente tinha um problemas na EMURB que era como fazer a renovação urbana e a gente chegou

⁴⁸ EMURB – Domingos Theodoro de Azevedo Neto exerce a função de arquiteto urbanista na Secretaria de Desenvolvimento Urbano na Prefeitura Municipal de São Paulo.

tentar até o Supremo Tribunal Federal para defender que o poder público podia fazer isto, que era desapropriar, relotear e revender. Foi quando o Eurico disse: 'Duca, esta lei vai sair mesmo. Tem alguma coisa que você acha bom de colocar para facilitar as coisas para EMURB?'. Eu falei: 'Tem'. E saiu o artigo que permite ao poder público que ele pode desapropriar, assim como permite para fazer casas populares, permite para fazer renovação urbana. Este é o artigo que eu e o Eurico escrevemos juntos, o 44. Daí liberou a EMURB para fazer a renovação urbana, que agora estão chamando de reurbanização. Era para desapropriar para reloteamento, demolição, reconstrução, incorporação, ressalvado a preferência dos expropriados para aquisição de novas unidades. Foi assim que a EMURB deu um passa-moleque e se defendeu. De qualquer jeito, a gente atendeu o dispositivo legal. Foi uma vitória. Ao meu ver, na 6.766, isto foi uma das coisas mais avançadas.(AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro, em entrevista concedida a autora em 31/03/20100).

Cândido Malta relaciona a aprovação da Lei Lehman com um evento promovido pela Prefeitura de São Paulo onde o presidente Figueiredo estava presente. Ele ressalta que na época havia fortes pressões para legalizar os loteamentos clandestinos e a aprovação de uma lei federal de loteamentos era de interesse dos moradores, mas também do governo de São Paulo, como demonstrado:

Vou contar um histórico em quais circunstâncias as coisas de repente pegaram fogo no Congresso. Pois bem, o movimento de legalização de loteamentos estava crescendo em São Paulo, movimento popular. E a pressão vinha num crescendo, 'quero e quero e precisa regularizar'. Era um movimento de regularização de loteamentos. Eu era secretário e estávamos sentindo muita pressão. E aí foi pedido uma reunião com o presidente da República, que era o nosso presidente militar, o Figueiredo. Era o Figueiredo o presidente da República, era o Setúbal o prefeito e eu era o secretário. E aí vem o Setúbal e me disse, e eu, só escutando que ele está tomando decisão e me comunicando que eu tenho que participar deste evento. 'Vamos fazer um evento com os movimentos populares e vamos apresentar reivindicação que a lei federal de loteamentos seja aprovada. E nós somos favoráveis a isto, queremos que ela seja aprovada e vamos então receber estas pessoas'. Então foi lá no Ibirapuera, onde a prefeitura estava instalada e tinha um auditório muito improvisado do lado, quase um galpão, abrindo para um jardim pro lado, com as portas, e ali que a gente podia receber trezentas, quinhentas pessoas. Cabia até quinhentas pessoas. Daí, preparamos a reunião, eu preparei a reunião, com painéis que o

Setúbal ia mostrar o que fazia para prefeitura, e varias coisas, inclusive apoiando este projeto de lei que eu era o autor técnico, conhecia muito bem e estava muito a vontade para estar lá apoiando. E foi feita a reunião. E veio o Figueiredo. E nesta reunião houve então uma pressão enorme e o Figueiredo prometeu que ia aprovar. Quando ele disse isto, houve uma salva de palmas estrondosa, uma coisa impressionante. Era tudo meio combinado, de uma certa maneira. Mas, naquela contexto, de ditadura, acontecer uma movimentação popular que é recebida pelo poder público que está aceitando a pressão e responde positivamente à pressão popular, foi realmente uma grande novidade. Esta reunião foi nas vésperas da aprovação. Porque daí mandou para o Congresso e com todo o prestígio que os militares tinham no Congresso, foi aprovado assim.(estralar de dedos). Com o apoio popular, o apoio dos militares, dependia mais de quem? De ninguém. Veio ordem do Figueiredo: 'Aprove!'. Ele mandou. 'Vou mandar aprovar!', coisa do tipo. Era ditadura, e aprovou-se (CAMPOS FILHO, Cândido Malta em entrevista concedida a autora em 30/03/20100).

Segundo entrevistados, os aspectos mais relevantes que a aprovação da Lei Lehman traz é a maior garantia ao comprador de lotes e a criminalização do loteador clandestino.

Para Clementina de Ambrosis, arquiteta urbanista da EMURB e ex-funcionária do CEPAM, o maior avanço da Lei 6.766/79 foi o reforço na garantia dos compradores de lotes nas relações de compra e venda:

O que eu lembro desta lei, é a parte jurídica que era muito importante. Porque a outra parte, a gente já estava desenvolvendo em uma outra lei que era de desenvolvimento urbano, quer dizer, pensando numa lei de desenvolvimento urbano. Eu lembro do Eurico nesta hora, que era o presidente do CEPAM, criticando as leis existentes de loteamento. Tinha o ponto importante que era introduzir alguma coisa urbanística, mas também tinha uma parte que dizia: se o loteador faz o loteamento e o comprador compra um terreno e não consegue pagar, se ele não pagava uma parcela ele perdia a área, e esta aqui, esta lei 6766 veio reformar um pouco esta parte jurídica. Até marquei aqui, o artigo 55, que dizia que não, se ele já tinha pago um x, o loteador tinha que devolver este dinheiro para ele. E ao fazer um novo loteamento, ele só poderia aprovar se ele tivesse pago todos aqueles que ele não tinha pago. Isto eu lembro bem que foi o enfoque. Porque os aspectos do urbanismo, a gente foi trabalhando defendendo a imagem do

município para legislar sobre isto (AMBROSIS, Clementina, em entrevista concedida a autora em 31/03/20100).

Para Luiz Carlos Costa o avanço da lei Lehman está no caráter criminal para o loteamento clandestino que colocou um limite para a prática ilegal:

A atividade de loteamento se compunha de elementos que a completaria. A responsabilidade de produzir estas condições, basicamente, a de infraestrutura pode ser mais controlada, porque havia condição do loteador fugir desta responsabilidade. Era quase um caso policial, o sujeito tinha que ser obrigado a interromper a venda ou passar uma parte importante dos lotes para o poder público para este vender e poder financiar a finalização do loteamento. Isto é uma questão fundamental. A outra questão era a simples criminalização, porque passou a ser crime o que antes era um mera sanção administrativa, a partir da 6.766, o loteador podia ser preso. Acredito que raramente chegou a este extremo, mas de qualquer maneira, havia base legal para isto. O importante que a gangue dos loteadores, que é realmente algo organizado, ela ficou desarmada. Era importante ter o caráter criminal para contenção deste tipo de atividade. (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/20100)

Outros depoimentos coletados para este trabalho, revelam o ponto de vista dos entrevistados sobre se o momento de aprovação da Lei Lehman foi ou não tardia para o processo de urbanização brasileiro.

Para Eurico de Andrade Azevedo a aprovação da Lei Lehman foi muito procrastinada, pois a necessidade de normatização federal de loteamentos já era demandada há décadas, inclusive com sua iniciativa na década de 60:

A aprovação da Lei Lehman foi tardia, a gente tinha que ter uma lei sobre loteamento há muito tempo e não tínhamos. Eu e o doutor Hely tentamos. O doutor Hely dizia que as nossas cidades eram núcleos de casa cercados de loteamento. Porque não tinha lei nenhuma que regulasse loteamento, a não ser que algumas cidades tivessem o que era muito pouco provável. O loteador é um homem forte na cidade, é um sujeito que tem terra, é empreendedor, então ele manda na cidade, ou participa. Ele é amigo do prefeito, então ele fazia o loteamento como queria. Então quando veio a lei de

loteamento, foi difícil, mas ela podia ter vindo bem antes. (AZEVEDO, Eurico de Andrade, em entrevista concedida a autora em 01/04/20100).

Para Malta Campos, o atraso na aprovação foi de uma década, pois uma lei federal poderia ter sido aprovada logo após o Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador em 1969, a partir do anteprojeto de sua autoria:

Devia ser aprovada dez anos antes, a gente tinha feito em 1968, levou dez anos para ser aprovada. E aí eu fui apreendendo que a questão urbana no Brasil, a velocidade de sua regulação é medida em décadas. Uma década, meia década. A quantidade menor de anos é meia década. (CAMPOS FILHO, Cândido Malta, em entrevista concedida a autora em 30/03/20100).

Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Luiz Carlos Costa analisam o momento de aprovação da Lei Lehman com o processo de urbanização do país, momento em que a demanda pela abertura de novas frentes de loteamentos havia diminuído, em relação às décadas anteriores:

A lei Lehman chegou no momento que o crescimento urbano estava reduzindo sua velocidade. Os anos 80, marcam um período, que pelo menos no estado de São Paulo, de redução da velocidade de crescimento e nos municípios, de menos parcelamento. Eu não diria que ela chegou tardia, mas chegou num momento em que a produção de loteamentos era menos intensa. E nas maiores cidades já havia acontecido o processo de expansão e já tinha incorporado aquela idéia de que a cidade dobra em cada dez anos, que era o que estava acontecendo antes, e, portanto, as áreas parceladas já eram imensas. Uma perspectiva de crescimento menor fez com que se fizesse menos loteamento. Eu não considero isto tardio não, chegou em tempo. Mas a necessidade maior, já tinha passado. (MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima e, em entrevista concedida à autora em 29/03/2010).

No ponto de vista de Luiz Carlos Costa, logo após a aprovação da Lei Lehman se intensifica o processo de favelização no país. A precarização das condições sociais se intensifica e o loteamento clandestino já não se configura como a principal solução para a moradia de baixa renda, e sim a favela, como explanado a seguir:

Logo depois da aprovação da Lei Lehman, começa a década de 80, foi aquela famosa década perdida, em que houve uma crise econômica profunda que tinha se começado lá nos anos 70, com a crise do petróleo e tinha se aprofundado, onde então havia claramente os fenômenos novos economicamente que foi o desemprego e queda de renda. O desemprego nunca tinha acontecido em São Paulo, desde sempre, mas principalmente durante estas três décadas anteriores de grande expansão. Então começou a rarear as oportunidades de emprego e rarear a renda do pessoal, e rarear a capacidade de investimento da prefeitura. O que aconteceu é que desapareceu a alternativa econômica do loteamento. O loteamento – fosse clandestino ou não – não era mais aquela solução que merecia a qualquer preço ser aprimorada para evitar todos os efeitos sociais e econômicos que ocorriam da desregulação da atividade. O loteamento deixou de ser a válvula de escape, que era uma válvula de escape para o comprador e principalmente para o poder público, porque o poder público não entrava em nada nisto. Ele só entrava com a omissão e a corrupção suficiente para fazer de conta que não estava vendo nada. Mas na verdade, não era mais um setor de demanda pública que ele tinha que atender. Isto só aconteceu a partir da década de 80, quando então na falta de qualquer outra alternativa, esta população de baixa renda teve que apelar para a favela. A explosão da favela ocorreu nesta época e correspondia a uma opção da total ilegalidade e total precariedade, que é própria da favela. Daí a população já não era alcançada por uma atividade suscetível de ser melhorada, regulamentada, mas era uma atividade totalmente marginalizada. Com esta população pagando pelo custo desta segregação e da estigmatização social do favelado. A partir daí, neste período, esta é a década de reconversão da economia para o modelo neoliberal, e a problemática urbana e o problema habitacional se tornando explosivo. Abria-se uma demanda social dos que queriam casa a qualquer custo e faziam isto presente, movimentos dos sem teto, derrubada das grades do palácio do Montoro, na época, tudo coisas estranhas, nunca acontecido aqui em São Paulo, embora a favela fosse um modelito super conhecido como fenômeno carioca. E a favelização prosseguiu não só nas áreas centrais em que isto era conseguido e eram numerosas, mas nas periferias mais amplas sem que o Estado pudesse ter solução para estas novas demandas. Ai que eu acho que é neste período que pega a década de 80 e parte de 90, que eu diria que quase a lei Lehman perdia o pedal, não servia para grande coisa porque a questão não era mais o

loteamento, era a favela (COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/20100).

Na continuidade de sua reflexão sobre o papel da Lei Lehman, Luiz Carlos Costa considera que a partir de 1990, inicia-se uma nova etapa no processo de urbanização em que a lei federal 6.766/79 volta a ter importância:

Uma outra etapa em relação a Lei Lehman, eu acho que existe a partir de meados de 90 com relativo controle da crise econômica, com uma inserção maior do país todo na economia mundial globalizada e tal e por uma dispersão do desenvolvimento econômico muito menos nas grandes cidades que já não eram mais os centros únicos de emprego – ao contrário, eram focos de desemprego – explorando outras potencialidades em diferentes regiões e desenvolvendo um impulso de expansão da rede urbana em todos os escalões de sua composição: em cidades médias, sub-metrópoles, etc. Então, neste período, eu desconfio que a Lei Lehman tenha um novo padrão de utilidade, recupera-se seu sentido e utilidade, porque existe uma classe C e D, que nas cidades menores, não é obrigada a ir à favela, mas tem uma condição de sobrevivência tal que já faz de novo o mercado para os loteamentos populares, agora sob a regulamentação da lei. Não só a lei federal, mas também as leis municipais que instrumentalizavam o tema de uma maneira mais adequada à realidade de cada cidade. Nas metrópoles, a utilidade da lei Lehman para o enfrentamento das questões mais graves, é ainda pequena, porque principalmente, as metrópoles não crescem mais, desde os anos 80 a gente vê aquela margem da periferia que aumentou como uma coisa residual, por várias razões, mas principalmente porque se inviabilizou o processo de periferização economicamente sustentável e conveniente para todos e o problema passou a ser a produção da habitação subsidiada pelo poder público para atender esta necessidade de inserção urbana desta classe de renda mais baixa. É esta a visão que eu tenho, que a utilidade da Lei Lehman foi importante, mas foi tardia, porque ela vinha depois do processo ter crescido, amadurecido e produzido todas as péssimas consequências destas periferias proletarizadas. Depois, neste outro período ela deixou de funcionar, mas eu acho que com o novo panorama da urbanização mais dispersa, eu acho que ela pode ser muito útil e de alguma maneira ressuscitar seus objetivos principais. COSTA, Luiz Carlos, em entrevista concedida a autora em 30/03/20100)

4.3. Comentários sobre a Lei Federal 6.776/1979.

A primeira grande inovação desta lei é que, a partir de sua aprovação, há uma legislação federal que passa a reger o parcelamento do solo para fins urbanos em todo território nacional. Apesar do seu caráter abrangente a todo país, é previsto que os Estados, Distrito Federal e Municípios possam estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequação desta lei às características regionais e locais. Considera-se, portanto, a instância municipal como capaz de também regular o parcelamento do solo, mas de forma complementar e não concorrente.

Duas são as tipologias de parcelamento do solo definidas: loteamento e desmembramento, a primeira quando houver necessidade de abertura de vias, e a segunda sem abertura de vias. Na prática, o loteamento destina-se para glebas a serem parceladas e o desmembramento para áreas menores, onde a frente dos lotes seja voltada para o sistema viário existente, sem a necessidade de abertura de novas ruas. Cabe ressaltar que a lei que rege a propriedade condominial já havia sido aprovada em 1964 pela LF 4.591 e a LF 6.766 não considerou condomínio como tipologia de parcelamento do solo.

É definido em quais situações são admitidas o parcelamento do solo para fins urbanos: em zonas urbanas ou de expansão urbana. No entanto, remete ao município a definição destas zonas por lei municipal. A lei federal não definiu os atributos para que uma área seja considerada zona urbana ou de expansão urbana, como sugerido em 1969 no Seminário de Salvador. Desta forma não foi assegurado a garantia de continuidade do tecido urbano, favorecendo a especulação imobiliária via abertura de loteamentos.

Várias foram as exigências colocadas ao loteador para a realização do parcelamento do solo urbano, mas talvez a mais significativa foi a destinação de áreas públicas. A partir da LF 6.766/79, no mínimo 35% (trinta e cinco) da área total a ser parcelada deve ser destinada a áreas públicas para compor o sistema de circulação, áreas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público. A divisão destes 35% ficou a cargo da competência municipal, mas deveriam ser proporcionais à densidade de ocupação prevista para a

gleba. Esta consideração pressupõe a existência de planejamento e de um controle de ocupação por densidade por parte do município.

Uma vez definidas e aprovadas as áreas públicas dos loteamentos - espaços livres de uso comum, o sistema viário, áreas para equipamentos públicos e comunitários - estas não podem ter sua destinação alterada pelo loteador. Esta condição teve como objetivo assegurar a permanência das áreas doadas para uso público acordadas na aprovação do loteamento, reivindicação colocada desde a aprovação do DL 58/1937.

Outra área reservada nas glebas a serem loteadas, definida por esta lei, foi a chamada “faixa non aedificandi”. Definiu-se que quinze metros de cada lado ao longo das águas, das faixas de domínio público de rodovias, ferrovias e dutos devem ser apartadas das áreas que receberão lotes e das áreas públicas⁴⁹.

O lote mínimo de 125 m² (cento e vinte e cinco) com frente mínima de cinco metros foi um outro parâmetro nacional trazido pela LF 6.766/79. As exceções a este módulo são aceitas quando se tratar de conjuntos habitacionais de interesse social e loteamentos e áreas de urbanização específica.

Quanto à exigência de infraestrutura, a lei determina que as obras exigidas devam estar respaldadas por lei municipal, mas define que contemple no mínimo a execução das vias de circulação, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais. Desta forma, não foi garantido a implantação de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto.

A lei atribui ao município, especificamente à prefeitura municipal, a função de aprovação do parcelamento do solo urbano, ou ao Distrito Federal quando for o caso.

A Lei Lehman não só define o papel da prefeitura como também esclarece os procedimentos que a administração municipal deve adotar para a aprovação de parcelamentos do solo urbano. Claramente, é colocado que, antes da elaboração do projeto, o loteador deve solicitar à prefeitura municipal, as diretrizes do uso do solo, do traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas para

⁴⁹ A LF 6.766/79 define os quinze metros laterais ao longo de águas correntes e dormentes, salvo maiores exigências da legislação específica. No caso do Código Florestal (4771/65), são consideradas áreas de preservação permanente as faixas marginais que variam sua dimensão de acordo com a largura do rio, porém se iniciam a partir de 30 metros. Desta forma, os quinze metros definidos pela LF 6.766/79 tem sido alvo de contestação.

equipamento urbano e comunitário. É nítido o papel de condutor do desenvolvimento urbano atribuído à gestão municipal, evitando o crescimento da expansão urbana ao interesse de cada loteador. Esta incumbência induz uma ação ativa dos técnicos das administrações municipais e a existência de profissionais qualificados para tal função.

A lei desempenha um papel didático para as prefeituras ao discriminar não somente os procedimentos a serem realizados para a aprovação dos parcelamentos, como também a forma que estes devem ocorrer. As etapas da aprovação, o papel do loteador e das prefeituras, o conteúdo das informações da gleba, o conteúdo dos desenhos do projeto de loteamento e o conteúdo do memorial descritivo são definidos legalmente. Esta regulação configura um roteiro técnico-administrativo para a aprovação de parcelamento do solo para todo o país.

Ao indicar a gleba para solicitação de diretrizes, o loteador deve apresentar as plantas da área a ser loteada apontando as divisas da área, a topografia, os recursos naturais existentes e as características urbanas do entorno (sistema viário, equipamentos públicos, áreas livres).

Outra exigência refere-se ao tipo de uso predominante que o loteamento se destina e as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas. Estes últimos aspectos revelam que, na lei, o zoneamento é totalmente incorporado como instrumento urbanístico para a tomada de decisão no processo de aprovação dos novos parcelamentos. Para o loteador, torna-se necessário caracterizar as zonas de uso do entorno da gleba, solicitar as diretrizes de uso do solo junto à prefeitura e indicar qual o uso predominante desejável para o novo loteamento. A prefeitura deve indicar a zona ou zonas de usos predominantes para a gleba e a indicação dos usos compatíveis. Cabe ressaltar que ao ser aprovada a primeira lei federal de parcelamento do solo urbano no país, esta já considera a existência do zoneamento como instrumento jurídico urbanístico recorrente nas prefeituras e como prática consolidada na gestão do solo municipal. Comprova-se, portanto, que a regulação do uso do solo precedeu a regulação da própria produção do solo urbano.

Outro aspecto significativo que a Lei Lehman traz é a possibilidade de regularização de loteamentos pela prefeitura. No caso de empreendimentos irregulares em que o loteador, após ser notificado, não procedeu a regularização, o governo municipal pode assumir os trâmites e executar as obras para tal, com

objetivo de evitar danos ao desenvolvimento urbano e aos adquirentes de lotes. A lei discrimina as condições de repasse das prestações efetuadas ao poder público e as formas de ressarcimento para prefeitura. Neste sentido, o governo municipal é co-responsável não somente no ato da aprovação, mas nos desdobramentos da execução do parcelamento do solo, exercendo o papel de fiscalizador, ou, se necessário, executor do mesmo.

Como colocado anteriormente, a LF 6.766/79 delegou ao município a aprovação de parcelamento do solo urbano. Porém, em condições específicas, a aprovação municipal dependerá da anuência prévia dos Estados: a) em parcelamentos localizados em áreas de interesse especial definidas por leis estaduais ou federais (áreas de proteção aos mananciais ou ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico ou arqueológico); b) em parcelamentos em glebas pertencentes a mais de um município, ou em áreas limítrofes, em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas definidas por leis; c) em loteamentos com áreas superiores a 1.000.000 m².

Destaca-se que nestes casos, não se trata de transferência da aprovação dos loteamentos para o Estado, mas somente da necessidade de anuência prévia estadual para aprovação. Esta definição do papel do Estado aprovada foi uma solicitação do Banco Nacional de Habitação. A lei ressalta que o Estado deve procurar atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

A LF 6.766 é contundente em proibir a venda ou a promessa de venda de parcelamento do solo que não tenha sido registrado. Uma grande parte do texto da Lei Lehman trata do registro do loteamento, dos contratos e das condições de compra e venda. A lei determina que a aprovação da prefeitura tenha validade por 180 (cento e oitenta) dias, prazo máximo para que o loteador faça o registro imobiliário do parcelamento do solo antes do início das vendas. Para o registro, uma série de documentos é exigida para garantia da titularidade e não alienação do imóvel e idoneidade do loteador. Ao efetuar o registro, o loteador tem um prazo de até dois anos para a execução das obras mínimas exigidas e deve apresentar um instrumento de garantia de cumprimento do cronograma apresentado.

A lei penaliza inclusive o oficial do Registro de Imóveis que registrar parcelamento do solo em desacordo com as regras estabelecidas por ela.

Visando garantia dos adquirentes dos lotes, a Lei Lehman obriga que no registro haja a indicação de cada lote, individualmente. Para também garantir que as áreas públicas aprovadas no parcelamento não sejam alteradas ou suprimidas durante a implantação do loteamento, no ato do registro estas áreas passam ser de domínio público.

Quanto às condições para os contratos de venda, a Lei Lehman é bastante detalhada. Ela define as documentações necessárias dos contratantes da relação compra-venda, a obrigatoriedade das informações como preço, prazo e formas de pagamento e inclusive o limite da taxa de juros incidente sobre débitos.

Caso haja pedido de cancelamento do registro pleiteado pelo loteador, este somente é admitido após anuência da prefeitura municipal e se nenhum lote tiver sido comercializado. É assegurada a garantia da conclusão e entrega dos loteamentos até em casos de falência ou morte do proprietário da área a ser loteada.

Como garantia ao proprietário do loteamento, a lei disciplina que uma vez vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato de compra e venda rescindido após trinta dias da constatação de atraso do devedor. Por intermédio de requerimento do credor, o Cartório de Registro de Imóveis tem a função de notificar o devedor para pagamentos das prestações vencidas com juros e inclusive os custos da intimação. Uma vez a dívida quitada, o contrato de compra-venda retorna à validade. No caso de inadimplência e cancelamento do contrato, a lei determina as condições para ressarcimento do adquirente do valor já pago.

Como colocado, a Lei Lehman regulamenta os requisitos e procedimentos de aprovação, de registro e compra-venda dos parcelamentos para fins urbanos e proíbe a venda dos que não forem registrados. Garante ao adquirente que se o loteamento não se encontrar registrado, este suspenda o pagamento das prestações ao loteador e o faça junto ao Registro de Imóveis até a regularização. No caso da regularização ser promovida pela prefeitura municipal, o loteador não poderá receber os pagamentos da dívida.

Entretanto o aspecto mais incisivo a respeito dos loteamentos clandestinos refere-se às disposições penais que a Lei Lehman traz. Efetuar parcelamento do solo sem a autorização do órgão público competente ou em desacordo com a Lei Federal nº. 6.766/79 passa a ser considerado crime contra a administração pública, com reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes ao maior

salário vigente no país. Consideram-se neste caso os atos de lançamento, propaganda, vendas ou registro sem aprovação do parcelamento pela prefeitura ou pelo Distrito Federal, quando for o caso.

Ao se comparar a lei aprovada pelo Congresso Nacional e Senado com o anteprojeto aprovado no Seminário Sôbre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador, conclui-se, que todos os artigos relativos aos aspectos urbanísticos, administrativos, civis, registrários e penais aprovados na Lei Federal nº. 6.766, em 1979, já estavam colocados, discutidos e debatidos em 1969, no “Seminário Sôbre Uso do Solo e Loteamento Urbano”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou investigar o processo de construção da lei federal de parcelamento do solo no Brasil. Os resultados desta pesquisa mostraram que entre a promulgação do primeiro decreto lei federal de 1937 até a aprovação da Lei Lehman em 1979, houve quatro décadas de intensos debates e também de propostas de projetos de lei para que uma regulação federal normatizasse os loteamentos no país.

As origens de se regular o loteamento no Brasil ocorrem a partir do controle municipal nas décadas anteriores ao Decreto lei 57/ 38. São nas legislações de abertura de vias e divisões de lotes das capitais que começam se adotar os procedimentos administrativos e regras urbanísticas para a produção de lotes, como por exemplo: a obrigatoriedade da destinação de áreas públicas, as dimensões do lote mínimo, a exigência de infraestrutura e a definição de áreas não parceláveis. No início da década de 1930, a preocupação em combater o lote clandestino já estava em debate entre os engenheiros arquitetos e administradores públicos, e também presente em algumas leis municipais que condicionavam a venda de lotes à aprovação do projeto de loteamento pela prefeitura

Após a promulgação do decreto lei federal que deveria respaldar o poder municipal no controle dos loteamentos, ocorre o inverso: a fragilização do município. Isto se deve pelo fato do decreto não tratar de aspectos urbanísticos. A questão que se apresentava era: se a norma federal era ausente sobre este assunto, como o

município poderia solicitar tais exigências? Esta polêmica gerou, na década seguinte, iniciativas para fortalecer o município para legislar sobre esta matéria e a demanda por uma lei federal de loteamento é colocada a partir da década de 1940. Pode-se concluir que foram as próprias críticas quanto à aplicação do Decreto-lei federal 58/37 que induziram a formulação de outra lei federal para regular o loteamento no país.

Entre as décadas de 60 e 70 há duas tentativas de aprovação de um projeto de lei federal sobre loteamentos que não obtêm sucesso. Ambos tentam criar uma lei federal de loteamentos que tratasse de aspectos urbanísticos, reivindicação demandada desde década de 40.

O combate à clandestinidade dos loteamentos e a necessidade de se garantir a doação de áreas públicas são questões que ultrapassaram o debate por duas décadas, chegando ao final da década de 1960 sem respaldo legal.

O período entre 1969 e 1977, é marcado pela elaboração de um anteprojeto de lei federal que serviu de base para o um projeto de lei que resultou na aprovação da Lei nº. 6.766, em 1979.

Neste período, dois eventos nacionais tematizaram a aprovação de uma lei federal sobre loteamentos. O primeiro foi o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador em 1969, quando ocorreu a formulação do anteprojeto de lei federal que subsidiou o PL18 encaminhado à Câmara Federal. Neste anteprojeto, além dos aspectos urbanísticos, civis, administrativos e registrários, que foram posteriormente aprovados na Lei federal 6.766, a produção do loteamento clandestino foi considerado crime e as penalidades para o loteador foram colocadas no texto da lei Lehman.

O segundo evento deste período que pode ter contribuído para a aprovação da Lei 6.766 foi o Simpósio O Homem e a Cidade, realizado em 1975. Todas as questões debatidas neste evento sobre a regulação do loteamento já estavam colocadas e redigidas em forma de anteprojeto de lei, desde 1969. A novidade é que a partir do Simpósio O Homem e a Cidade a demanda por uma lei federal que disciplinasse o loteamento foi respaldada por representantes do poder legislativo. Este evento foi promovido pelo partido do governo em exercício,

presidido por Ernesto Geisel, responsável pela indicação do presidente João Figueredo que sancionou a Lei 6.766 em 1979.

A tramitação do projeto de lei 18/77 ocorreu sem grandes polêmicas, culminando na aprovação da Lei 6.766 em 19 de dezembro de 1977.

As discussões sobre a regulação da lei federal de loteamento no país, não está no processo de aprovação de lei Lehman ocorrido na Câmara e no Senado Federal, e sim nos debates, entraves, e avanços de vários administradores públicos, juristas e planejadores urbanos durante as quatro décadas anteriores. A formulação da Lei 6.7766 é fruto deste processo de debates e propostas, que este trabalho procurou demonstrar.

Hoje, está em curso no Senado Federal, a revisão da Lei Lehman. Acredita-se que nesta discussão, é preciso recuperar todo o esforço do trabalho em se formular e aprovar a Lei 6.766, para que não se perca os avanços construídos e conquistados no passado.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AKAOUI, F. R. V. Parcelamento do solo em áreas de proteção ecológica: a tentativa de burla à legislação urbanística através da instituição de condomínio ordinário. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 149-153.

ALVES, J. S. X. **Voçorocas do poder público**: na lei, forma e gestão urbana na “cidade sem limites”. 2001. 296 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2001.

ANDRADE, E. O Estado, Loteamento Popular e a Crise Habitacional. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XXIX, n. 163, p. 45-53, 1982.

ANDRADE FILHO, R. C. de. São Paulo e seus problemas: os arruamentos – Expansão da Cidade. O caos urbano. **Revista Engenharia**, São Paulo, ano XVIII, v. XVIII, n. 2007, p. 410-410, 1960.

ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. São Paulo: Editora Vozes, 2000. 192 p. ISBN 85-326-2384-0.

ASSUMPÇÃO, M E O. O.; BOCHINI, M. O. **Recomendações para escrever bem**: textos faces de ler. São Paulo: Manoele, 2006. 199 p. ISBN 85-204-2570-4.

AZEVEDO, E. Direito de Propriedade e Planejamento Urbano. **Revista SPAM**, São Paulo, ano I, n. 1, p. 37-43, abril 1980.

AZEVEDO NETO, D. T de. Conceituação de Plano Diretor. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XIII, v. XIII, p. 403-409, nov-dez 1966.

BARBOSA, S. C. O loteamento em São Paulo. **Revista do Arquivo Municipal**, São Paulo, ano VII, v. LXXXII, p. 142-154, mar-abr 1942.

BARREIROS, M. A. F. **A lei federal de parcelamento do solo (Lei 6766/79) e sua influência no ordenamento da expansão urbana**: estudos de casos no município de Mogi das Cruzes. 1998. 199f. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

BARREIROS, M. A. F.; ABIKO, A. K. Reflexões sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Boletim Técnico**, São Paulo, BT/PCC/201, 27 p., 1988. ISSN 0103-0830.

BATALHA, W. S. **Loteamentos e Condomínios**. Sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Editora Max Limonad, 1953.

BASTOS, F. Parcelamento do Solo Urbano. **Dicas n. 129**, São Paulo, 19 Junho 2001. Disponível em www.polis.org.br/publicacoes/dicas/221606.html. Acesso em: 19 Junho 2001.

BENTES, D; TINOCO, L. B. M. A lei de responsabilidade territorial urbana e especificidades regionais do desenvolvimento urbano no Brasil. In: FELDMAN, S; FERNANDES, A. **O urbano e o regional na Brasil contemporâneo**. Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 363-377. ISBN 978-85-232-0449-5

BERÉ, C. O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 2001. p. 327-344.

_____. **Legislação urbanística**: a norma e o fato nas áreas de proteção com mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. 2005. 226 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79). In: SAULE JR, N.; BRUNO, F.; BLANCO, G; BERÉ, C. M.; ROMEIRO, P; BISCHOF, R.; ROLNIK, R.; DENALDI, R; TIerno, R. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Polis, 2008. p.32-41.

BONDUKI, N. Habitação Popular: Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana de São Paulo. In: VALLADARES, L. do P. (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1983. p. 135-168.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998. 343 p. ISBN 85-85865-91-1.

_____. O papel do legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade territorial na Câmara dos Deputados. In: FELDMAN, S; FERNANDES, A. **O urbano e o regional na Brasil contemporâneo**. Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 331-348. ISBN 978-85-232-0449-5

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: ENANPPUR, 12, 2007, Belém. **Anais do XII ENANPPUR**: UFPA, 2007, 15 p.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P.; ARAVECCHIA, N. Habitação e urbanização: considerações sobre a arquitetura no período Vargas. In: ENANPPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais do XII ENANPPUR**: Florianópolis, 2009, 16 p.

BONDUKI, N.; NEGRELOS, E. P. Encontro de Movimentos de Moradia: novas perspectivas na luta por moradia. São Paulo: Espaço e Debates, 1984. nº. 14. p. 117-121.

BONDUKI, N.; SANTORO, P. F.. O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In: ENANPPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais do XII ENANPPUR**: Florianópolis, 2009, 25 p.

BUENO, J. C. de L. **A expansão física de São José do Rio Preto 1820 a 2000**. 2003, 213 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRASIL. Ministério do Interior. **Documento Básico do Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano**. Salvador, 1969.

_____. Ministério do Interior. **Controle do Uso do Solo Urbano. IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local**. Brasília, DF: SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, 1974.

_____. Presidência da República. **Parcelamento do Solo Urbano. Lei 6.766/79**. Brasília, DF: Série Documentos Sociais, 1980.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. **O parcelamento do solo urbano – Revisão da Lei n.6766/79**. Brasília, DF: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, 2006.

_____. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. **Parcelamento do Solo Urbano - Audiências Públicas e Legislação**. Brasília, DF: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, 2003.

CALDEIRAS, T. P. do R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: EDUSP; 34, 2000. 399 p. ISBN 85-7326-188-9.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994. 271 p. ISBN 85-314-0252-2.

CARDOSO, A. L. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. São Paulo: Cadernos metrópoles, 2003. p.9-25.

CASTANHEIRO, I. C. O Ministério Público na regulamentação de parcelamento do solo. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 199-220.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS URBANÍSTICOS. **Resoluções do Seminário de Habitação e Reforma Urbana**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade, 1963

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Estudos e Pesquisas. **Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano**, Salvador, 1969a. vol. 4. 128 p.

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Estudos e Pesquisas. **Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano**, Salvador, 1969b. Documento básico. 72 p.

_____. **A Lei 6.766/79 – Aspectos Urbanísticos**. São Paulo, 1980.

CHIQUITO, E. A. **Expansão urbana e meio ambiente em cidades não metropolitanas: o caso de Franca**. 2006. 281 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

COLE, H. J. Política de Desenvolvimento Urbano do Govêrno. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XII, v. XIII, p. 83-104, mar-abril 1966.

COSTA, L. C. Política de Urbanização. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XVI, v. XVI, p. 637-654, nov-dez 1969.

_____. Uma estratégia para a Política Nacional de Urbanização. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 112, p. 28-46, maio-jun 1972.

CORDEIRO, G. C. S. 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, 2003. p. 311-316.

CORDEIRO, S. L. Moradia popular na cidade de São Paulo (1930-1940): projetos e ambições. Revista On Line do Arquivo do Estado de São Paulo. São Paulo, 07 Julho 2009. Disponível em www.historoca.arquivoestado.sp.gov.br/materiais/anteriores/edicao01/material03/. Acesso em: 07 Julho 2009.

COUTO, S. A. F. do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, Edusp, 2004.

DUMAS, A. **Le remembrement rural**. Paris: Sirey, 1967. 138 p.

ESTELITA, J. Vantagens dos traçados de cidade e seus planos de expansão. Conferência lida no Congresso de Prefeitos realizado no Recife. **Revista da Directoria de Engenharia**, Rio de Janeiro, vol. IV, nº. 11, p. 65-69, mar 1937.

EMPLASA – EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO S. A., Secretaria dos Negócios Metropolitanos. **Legislação Estadual de Controle ao Parcelamento do Solo Urbano. Produto Intermediário I**: quadro preliminar das questões passíveis de normatização pelo estado da legislação federal 6.766/79. São Paulo, 1986.

FARIA, V. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. In: I Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 1978. São Paulo. **Anais do I Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, São Paulo, 1978, p. 89-108.

_____. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Estudos CEBRAP**, 29, São Paulo, 1991. P. 98-119.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009. ISBN 978-85-314-0240-1

FÁVERO, E. **Função do parcelamento do solo na organização urbana nas cidades médias paulistas**: a experiência de Limeira – SP. 1995. 380 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

FELDMAN, S. Os anos 30 e a difusão do urbanismo americano no Brasil. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, VI, 2000. Natal. **Anais do X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**: Natal, 2000.

_____. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n.4, p. 33-47, mai. 2001.

FELDMAN, S. As instituições de urbanismo no Brasil: espaços de intermediação entre pensamento e prática. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, VII, 2002. Salvador. **Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**: Salvador, 2002.

_____. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005. ISBN 85-314-0848-2.

_____. **Instituições de Urbanismo no Brasil na década de 1930**: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. 2007. 109 f. Tese de Livre Docência – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

_____. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas. In: GOULART, J. O. **As múltiplas faces da constituição cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p.63-76.

FERNANDES, E. (org). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: DelRey, 1998. 232 p. ISBN 85-7308-196-1.

_____. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: DelRey, 2001. 629 p. ISBN 85-7308-435-9.

FERREIRA, M. **Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU**: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento integrado de Franca.

2007. 199 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

FREITAS, E. L. De. **Loteamentos fechados**. 2008. 293 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

FREITAS, J. C. de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. 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, 2000. p. 331-350.

FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS. **O Homem e a Cidade**: Simpósio sobre política urbana. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. Vol. I. 191 p.

_____. **O Homem e a Cidade**: Simpósio sobre política urbana. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. Vol. II. 600 p.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. 127 p.

GASPARINI, D. O município e o Parcelamento do Solo. **Caderno CEPAM**, São Paulo, nº 2, 166 p., 1982.

GRANJA, L. V. A. de C. Os condomínios e os “condomínios fechados”: o caso do Distrito Federal. In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 333-351.

GODOY, A. de. A improcedência de algumas objeções contra a lei sobre a abertura de ruas e loteamentos de terrenos. **Revista da Directoria de Engenharia**. Rio de Janeiro, 1932, ano I, nº 1, p.21-23.

GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. 2002. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2002.

GONÇALVES, O. C. Plano e Limitação da Cidade. **Revista Acrópole**, São Paulo, p. 34-35, mai 1949.

GOTTDIENER, M. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. Tradução Daniel Van Wilderode. **Revista PÓLIS**: anais do seminário políticas

públicas para o manejo do solo urbano, experiências e possibilidades, São Paulo, n. 27, p. 17-26, 1996.

GOULART, J. O. **As múltiplas faces da Constituição Cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 220 p. ISBN 978-85-98605-83-8.

GRECO, Marco A. Parcelamento do solo e função social da propriedade. **Revista SPAM**, São Paulo, ano I, n. 02, p. 43-45, ago. 1980.

GROSTEIN, M. D. **O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900 – 1987**. 1987. 614 f. Tese (Doutoramento em Estruturas Regionais e Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

GUEDES, J. Rildo M. Alteração de Loteamentos Urbanos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ano XXV, n. 148, p. 20-31, jul-set 1978.

GUIMARÃES JUNIOR, J. L. Direito X Urbanismo: a aplicação da lei sobre parcelamento do solo urbano e os aspectos sociais, políticos e econômicos relacionados ao urbanismo e ao déficit habitacional. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 105-121.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

IBAM. Loteamentos: Competência Urbanística Municipal. Parecer. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 56. p. 39-43, 1963.

_____. Constitucionalidade das Leis de Loteamento. Parecer. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 70, vol. XII, p. 199-200, mai-jun 1965.

IMPARATO, E. A relação entre parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros. In: FERANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 379-408.

JACOMINO, S. Parcelamento do solo urbano, o consumidor e o registro imobiliário. 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, 2000. p. 257-272.

JESUS, A. R. L. de. O agravamento da ilegalidade urbana: o caso dos loteamentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro. In: FERANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 428-456.

JUNQUEIRA, S.; BECK, M. et al. Urbanização na Grande São Paulo – Contribuição da Lei de Parcelamento do Solo. **Revista SPAM**, São Paulo, ano II, n. 06, p. 35-49, jun 1981.

KOWARICK, L. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 188 p.

_____. **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988 336 p.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000. 143 p. ISBN 85-7326-163-3.

KRAFTA, R. A lei de responsabilidade territorial [LRT]. O que muda no desenho da cidade? In: FELDMAN, S; FERNANDES, A. **O urbano e o regional na Brasil contemporâneo**. Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 379-389. ISBN 978-85-232-0449-5.

LAGÔA, P. F. R. As fontes do direito urbano e a lei de parcelamento do solo. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XXVII, n. 155, p. 32-37, abril- junho 1980.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. 144 p. ISBN 978-85-88208-97-1

LEME, M. C. S. **Urbanismo no Brasil - 1895-1965**. São Paulo: FUPAM, 1999. 600 p.

LEONELLI, G. C. V. **Da gleba ao lote**: dinâmica e produção da insustentabilidade ambiental urbana. 2003. 135 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2003a.

_____. **Poder Político, estrutura fundiária e expansão urbana: o caso de Jaú**. 2003. 142 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2003b.

_____. Atores e conflitos do parcelamento do solo nos Planos Diretores Municipais. In: PPLA – Seminário Política e Planejamento, Economia, Sociedade e Território, 1, 2008.

Curitiba. **Anais do I Seminário Política e Planejamento, Economia, Sociedade e Território**: AMBIENS, 2008.

_____. Salvador, 1969. Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano. Bases para a regulação do parcelamento do solo no Brasil. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 10, 2008. Recife. **Anais do X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**: UFPE, 2008.

LIMA, M. S. **A cidade e a criança**. São Paulo: Nobel, 1989. 102 p. ISBN 85-213-0622-9.

LIMA, R. P. O processo e o (des)controle da expansão urbana de São Carlos (1857-1977) 2007. 193 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

LUNA, S. V. **Planejamento de Pesquisa**: uma Introdução. São Paulo: PUCSP, 108 p.

LYRA, M. M. O parcelamento do solo urbano e o sistema viário. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 223-233.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C. **Apostila de Parcelamento do Solo Urbano - Loteamentos**. São Pedro, 2001.

MALTA CAMPOS FILHO, C. Por uma nova política urbana para as grandes cidades brasileiras. **Revista SPAM**. São Paulo, ano I, n. 02, p. 3-10, ago. 1980.

MANTIGILI, L. P. **Arquitetos, engenheiros e urbanistas e o debate sobre legislação urbanística no Brasil 1930-1964**. 1999. 62 f. Trabalho de Iniciação Científica – Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 1999.

MARCONDES, M. J. A. **Cidade e Natureza**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. P. 71-93.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987. 91 p.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p. ISBN 85-326-2633-5.

MARTINELLI, J. M. L. Crimes da lei 6.766/79 – a suspensão do processo pela lei 9.099/95 e seus reflexos na esfera cível. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 347-354.

MARTINS, J. de S. **O Cativo da Terra**. São Paulo: HUCITEC, 1998. 157 p. ISBN 85-271-0128-9.

MARTINS, M. de S. Algumas sugestões em torno do Decreto nº. 3.549, apresentadas ao Sr. Diretor Geral da D. G. E. de acordo com o Boletim 211 de 12-11-1934. **Revista da Directoria de Engenharia**. Rio de Janeiro, 1934, ano II, n. 11, p.214-215.

MARX, M. **Cidade no Brasil terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991. ISBN 85-213-0650-4

MEIRELLES, H. L. Limitações Urbanísticas ao uso da Propriedade. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 48, v. 281, p. 7-35, 1959.

_____. Arruamento, alinhamento e nivelamento. **Revista de Administração Municipal**, São Paulo, ano 59, p. 293-298, jul-ago 1963.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. Loteamento Urbano: conceito e requisitos. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 56, vol. 378, p. 60-67, 1967.

_____. As restrições de loteamento e as leis urbanísticas supervenientes. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 63, vol. 462, p.23-29, 1974.

_____. As restrições de loteamento e as leis urbanísticas. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, ano XXI, n. 126, p.26–37, 1974.

_____. Direito de Construir. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 119-125, 1979a.

_____. Direito de Construir. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 472-475, 1979b.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 7ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979c. 788 p.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010. 872 p.

MEIRELES, J. D. Dos loteamentos rurais regularmente registrados, em face da legislação agrária subsequente. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 57, vol. 396, p.59-62, 1968.

MODESTO, H. Ausência de Planejamento no Brasil. **Revista Notícias Municipais**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 37, p.3-16, nov-dez 1959.

MORCILLO, P. P. Idéias para uma Reforma Urbana. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 107, jun-jul 1971.

MOTTA, J. **O debate urbanístico no Brasil entre 1950 e 1970**. 2003. 32 f. Trabalho programado (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2003.

NOBRE, E. A. C. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, IX, 2006. São Paulo. **Anais do IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**: São Paulo, 2006. 32 p.

NOTÍCIAS MUNICIPAIS. **Legislação Urbanística Federal**. Rio de Janeiro, 1958. Bimensal, n. 30, p. 2-5.

OLIVEIRA, B. **Código Urbanístico Brasileiro**. Tese apresentada ao Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo. In: REVISTA DE ARQUITETURA E URBANISMO. Rio de Janeiro, 1942. Jan e fev. p.15-18.

ORLANDI NETO, N. Regularização do parcelamento do solo. 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, 2000. p. 353-364.

OSÓRIO, L. M. Parcelamento, urbanização e regulamentação do solo no Rio Grande do Sul: aplicação da lei n. 6.766/79, modificada pela lei n. 9.785/99, e provimento more legal da corregedoria-geral de justiça do Rio Grande do Sul. In: FERANDES, E. e ALFONSIN, B.

(org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 97-113.

O'DONELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 51, p. 37-61, 1998.

PASSOS, L. P. R. **O Estado e o Urbano**: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado a 1982. 1983. 171 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Urbanas e Regionais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

PAZZAGLINI FILHO, M. Comentários à Lei Lehman. **Revista SPAM**, São Paulo, ano I, n. 01, p. 50-62, 1980.

PAZZAGLINI FILHO, M.; FRONTINI, A. M. S. P.; RICUPERO, R. **Da nova lei de parcelamento do solo urbano**: Lei Federal 6.766 de 19.12.79. São Paulo: EMPLASA, 1980.

PELUSO, A. C. Fraudes à lei de parcelamento do solo e à lei de incorporação imobiliária. 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, 2000. p. 365-375.

PENNA, C. B. G. Parecer sobre o decreto 3549. **Revista da Directoria de Engenharia**, São Paulo, p.24-27, 1932.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970. 364 p.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº. 3.549, de 15 de junho de 1931** – prevê sobre a abertura de ruas e divisão em lotes. Decretos do Interventor. Brasília, DF, 1931. p. 69-71.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA. **Lei nº. 133-1951**. Dispõe sobre loteamento, aruamento, zoneamento e dá outras providências. Londrina: PML, 1951.

QUINTO JUNIOR, L. de P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, p. 187-196, 2003.

REVISTA ARQUITETURA E URBANISMO. **I Congresso Pan-americano. Montevideo 1920.** Conclusões. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1940. Bimestral, ano V, p. 67-70.

_____. **II Congresso Pan-americano. Santiago do Chile 1923.** Conclusões. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1940. Bimestral, ano V, p. 71-74.

_____. **III Congresso Pan-americano. Buenos Aires 1927.** Conclusões. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1940. Bimestral, ano V, p. 75-80.

_____. **IV Congresso Pan-americano. Rio de Janeiro 1930.** Conclusões. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1940. Bimestral, ano V, p. 81-85.

_____. **V Congresso Pan-americano. Montevideo 1940.** Conclusões. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1940. Bimestral, ano V, p. 85-96.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Vetado totalmente o projeto de lei sobre loteamento.** Rio de Janeiro, 1955. Bimensal, n. 12, p. 1-21.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Vantagens que os Planos Diretores oferecem aos municípios.** Rio de Janeiro, 1957. Bimensal, n. 22, p. 20-29.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Anteprojeto de Lei de loteamento.** Rio de Janeiro, 1961. Bimensal, n. 44, p. 5-19.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **O Estado, Loteamento Popular e a Crise Habitacional.** Rio de Janeiro, 1982. Bimensal, n. 163, p. 42-53.

REVISTA DE ARQUITETURA E ENGENHARIA. **IV Congresso Brasileiro de Arquitetos.** São Paulo: Instituto dos Arquitetos de Minas Gerais, 1954. Bimestral, ano VI, n. 29, p. 12-22.

REVISTA MUNICIPAL DE ENGENHARIA. **V Congresso Pan-Americano de Arquitetos.** Conclusões. São Paulo: Secretaria de Viação e Obras, 1940. Bimestral, v. VII, n. 3, p. 225-229.

REVISTA NOTÍCIAS MUNICIPAIS. **Vetado Totalmente o Projeto de Lei sobre Loteamento.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1955. Bimestral, ano II, n. 12, vol. 2, p. 1-3.

_____. **Vantagens que os planos-diretores oferecem aos Municípios.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1957. Bimestral, ano 46, n. 22, p. 20-29.

_____. **Legislação Urbanística Federal.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1958. Bimestral, n. 30, p. 3-5.

_____. **Regulamentado o Loteamento do Estado da Guanabara.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1961. Bimestral, ano VII, n. 46, p. 268-269.

REZENDE, V. F. A evolução dos instrumentos de controle do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro. É possível planejar o futuro através da legislação? In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, IV, 1998. Campinas. **Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo:** Campinas, 1998. p 888-898.

RIBEIRO, C. A. C. **Loteamentos Clandestinos:** a luta pela sobrevivência e a degradação ambiental no Colinas D'Oeste I, em Osasco. 2004. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos:** cidade brasileira, século XX, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 77-89, 1994. ISSN 0101-5621.

RIBEIRO FILHO, G. B. A produção ilegal do espaço urbano de Viçosa, MG: um estudo sobre os espaços da ilegalidade. In: FERANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 317-331.

ROLNIK, R. **Formação da periferia da grande São Paulo.** São Paulo: USP, 1978.

_____. **A cidade e a lei.** Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997. 271 p. ISBN 85-85445-69-6.

_____. **Legislação urbana e mercados informais de terra em São Paulo, Brasil:** o vínculo perverso. 20 Janeiro 2009. Disponível em: <http://www.usp.br/srhousing/rr/doi/legislacao-urbana-e-mercados-informais>. Acesso em: 20 Janeiro 2009.

_____. **Legislação urbana e mercados informais de terra em São Paulo, Brasil:** o vínculo perverso. Disponível em: [http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/legislacao urbana e mercados informais.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/legislacao%20urbana%20e%20mercados%20informais.pdf). Acesso em: 20 Janeiro 2009.

ROLNIK, R; BONDUKI, N. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E (org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. P. 117-154.

SAMPAIO, M. R. A. de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**: cidade brasileira, século XX, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 19-33, 1994. ISSN 0101-5621.

SAMBURGO, B. A. P. Dos crimes da lei de parcelamento do solo para fins urbanos: lei 6.766/79. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 327-343.

SÁNCHEZ, P. S. **O processo de ocupação em áreas de proteção aos mananciais**: conflito com a lei e realidade social na região metropolitana de São Paulo (o caso de dois loteamentos ilegais no município de Mairiporã). 2003. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2003.

SANTOS, C. N. F. dos. Condomínios Exclusivos: o que diria a respeito um arqueólogo? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 160, p. 6-28, 1981.

SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. São Paulo: EDUSP, 2009. 136 p. ISBN 978-85-314-1158-8.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC, 1994. ISBN 85-271-0230-7

SANTOS, M. V. M. dos. 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, CAOHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Temas de Direito Urbanístico 2**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 2000. p. 241-253.

SÃO PAULO. IV Congresso Brasileiro de Arquitetos em São Paulo. **Pareceres das 4 comissões**. Arquitetura e Engenharia, São Paulo, ano VI, nº 29, jan-fev 1954.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Interior. **Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano**. São Paulo: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1969.

_____. Secretaria do Interior. **PDDI**. São Paulo: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1975.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado de São Paulo**. São Paulo: Coordenadoria de Ação Regional, 1976.

_____. Secretaria dos Negócios Metropolitanos. **Legislação Estadual de Controle ao Parcelamento do Solo Urbano**. São Paulo: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A., 1986.

_____. Secretaria do Interior. **Poder Executivo a Uso e Ocupação do Solo 1995-1996**. São Paulo: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1997a.

_____. Secretaria do Interior. **Poder Legislativo a Uso e Ocupação do Solo 1991-1992**. São Paulo: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1997b.

_____. Secretaria do Interior. **Poder Legislativo a Uso e Ocupação do Solo 1993-1994**. São Paulo: CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1997c.

SÃO PAULO (Município). COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo. **Para o comprador de lote que não deseja levar trote (cartilha)**. São Paulo: COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento, 1981. p. 20. Distribuição gratuita.

SAULE JUNIOR, N. (org.) et al; **A perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 112 p.

SILVA, E. R. da; SILVA, R. S. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**: espaço público, o conceito e o político, São Paulo, n. 46, p. 144-156, 2005. ISSN 0101-5621.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. 617 p. ISBN 85-203-0102-9.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000. 455 p. ISBN 85-7420-193-6.

SILVA, L. P. Defesa da municipalidade contra o arruamento clandestino para a especulação em terrenos. In: Congresso de Habitação, 1, 1931, São Paulo. **Anais do I Congresso de Habitação**. São Paulo: Instituto de Engenharia de São Paulo, 1931. p. 87-137.

SILVA, L. O. **Terras Devolutas e Latifúndios**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Unicamp, 2008. ISBN 978-85-268-0821-8.

SILVA, P. F. F. de. **A expansão urbana de Campinas através de condomínios e loteamentos fechados (1974-2005)**. 2008. 163 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

SILVA, M. F. P de S. S. A expansão dos condomínios fechados no Brasil e no mundo: redimensionando o fenômeno. In: ENANPPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais do XII ENANPPUR**: Florianópolis, 2009, 19 p.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1995. ISBN 85-11-08014-7

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. P. 37-70.

SOUZA, A. G. A lei de responsabilidade territorial urbana e a construção da cidade democrática. In: FELDMAN, S; FERNANDES, A. **O urbano e o regional na Brasil contemporâneo**. Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 349-362. ISBN 978-85-232-0449-5.

SOUZA, G. A. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador-BA. In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: DelRey ; Lincoln Institut, 2003. p. 408-425.

SOUZA NETO, M. F. de. Da proibição de fechamento de loteamento. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 237-256.

STAURENGHI, R. Loteamentos clandestinos em áreas de proteção aos mananciais: a experiência de São Bernardo do Campo. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 189-196.

TAMISO, C. H. Alguns aspectos da lei do parcelamento do solo e a transmissão do domínio dos lotes. 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**. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999. p. 313-323.

TASCHNER, S. P. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**: trabalho e construção da cidade, São Paulo, ano XII, n. 36, p. 77-90, 1981. ISSN 0101-5621.

TELLES, V. da S. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 84, p. 153-173, 2009.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. FAU-CPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Anteprojeto de Lei de Loteamento e Respectivas Normas Técnicas**. São Paulo, 1960. 13 p.

_____. FAU-CPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Resoluções do Seminário de Habitação e Reforma Urbana**. São Paulo, 1963. 11 p.

_____. FAU-CPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Legislação sobre Loteamentos**. São Paulo, 1973. vol. I, boletim n. 15, 45 p.

VASCONCELOS, A. O Código de Obras. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, Rio de Janeiro, nº. 6, p. 284-286, nov.-dez. 1938.

VERÍSSIMO, A. A. **Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro**: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90. 2005. 200 f. Dissertação (Mestrado) - IPPUR – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

VIANA, M. A. **Comentários à Lei sobre Parcelamento do Solo Urbano**. São Paulo: Editora Saraiva, 1980. 151 p.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, vol. 9, nº 2, 1995.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel : FAPESP : Lincoln Institut, 1998. 373 p. ISBN85-85445-75-0.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo, EDUSP, 2004.

_____. **Metodologia de Pesquisa**, 20 Janeiro 2007. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/>. Acesso em: 20 Janeiro 2007.

WOLFF, S. F. S. **Jardim América**: o primeiro bairro-jardim de São Paulo e sua arquitetura. São Paulo: EDUSP : FAPESP : Imprensa Oficial do Estado, 2001. 295 p. ISBN 85-314-0582-3.

Projetos de Lei

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Estudos e Pesquisas. **Projeto de Lei de Loteamento**. São Paulo, CEPAM, 1968.

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Estudos e Pesquisas. Ante-Projeto de Lei de Loteamento (aprovado). **Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano**, Salvador, p. 115-126, 1969a.

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima – Superintendência de Estudos e Pesquisas. Ante-Projeto de Lei de Loteamento (apresentada). **Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano**, Salvador, vol. 4, p. 12-44, 1969b.

CPEU-USP – CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Serviço de Documentação - Setor de Publicações. **Ante-Projeto de Lei de Loteamento e respectivas normas técnicas**. São Paulo: USP, 1960.

LEHMANN, O. C. **Projeto de Lei do Senado nº. 18 de março de 1977**. Brasília, DF., 1977.

Legislação

BRASIL. Lei nº. 2.611, de 20 de Junho de 1923. Proíbe a abertura de vias de comunicação, em qualquer perímetro do município, sem prévia licença da Prefeitura. **Primeiro Congresso de Habitação**, São Paulo, 1931.

_____. Decreto-Lei nº. 58, de 15 de Dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro,

1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em 21 jun 2005.

_____. Decreto-Lei nº. 3.079, de 15 de Setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei nº. 58, de 10 de Dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <http://www.iusbrasil.com.br/legislacao/116654/decreto-3079-38>. Acesso em 21 jun 2005.

_____. Lei nº. 649, de 11 de Março de 1949. Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1949. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ReexecutaPesquisaRealizada.action?sequencialConsulta=2010050915371636&codigoPortal=0>. Acesso em 2 jun, 2006.

_____. Decreto nº. 50.334, de 11 de Março de 1961. Instituiu, no Gabinete Civil da Presidência da República o Serviço Nacional de Municípios (SENAM), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1961. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=160658>. Acesso em 2 set 2005.

_____. Decreto nº. 1.486, de 7 de Novembro de 1962. Dispõe sobre o Serviço Nacional de Municípios (SENAM), criado pelo Decreto número 50.334, de 11 de Março de 1961, sua transferência para o Gabinete Civil da Presidência da república e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1962. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=88045>. Acesso em 2 set 2005.

_____. Decreto-Lei nº. 271, de 28 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action> . Acesso em 4 jul, 2005.

_____. Decreto-Lei nº. 52.497, de 21 de Julho de 1970. Aprova o regulamento a que se refere o artigo 22 do Decreto-Lei 211, de 30 de março de 1970, que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.iusbrasil.com.br/legislacao/223539/decreto-52497-70-sao-paulo-sp>. Acesso em 5 ago. 2005.

_____. Decreto nº. 74.156, de 6 de Junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=188175>. Acesso em 2 set 2005.

_____. 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, 1979. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action>. Acesso em maio, 2005.

CPEU-USP – CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Serviço de Documentação - Setor de Publicações. **Legislação sobre loteamentos**. São Paulo: USP, 1973. vol. 1, boletim 15.

RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei nº. 3.549, de 15 de Junho de 1931. Dispõe sobre o regulamento para abertura de ruas e divisão em lotes. **Revista da Diretoria de Engenharia**, São Paulo, vol. 1, ano I, 1932.

SÃO PAULO. Decreto nº 233, de 02 de março de 1894. Estabelece o Código Sanitário. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto%20n.233,%20de%2002.03.1894.htm>. Acesso em 17/09/2011.

Documentos

SENADO FEDERAL. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Documentação anexada para encaminhamento do Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 03/1977**. Brasília: Senado Federal, 1977a.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 03/1977 de autoria do Senador Otto Lehman**. Brasília: Senado Federal, 1977b.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício de Fernando da França Moreira ao Coordenador de Programas do BNH de 18/05/1977**. Brasília: Senado Federal, 1977c.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 273 de 21/06/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977d.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 353 de 09/08/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977e.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 379 de 15/08/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977f.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 443 de 16/09/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977g.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 552 de 16/09/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977h.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Carta do senador Helvídio Nunes endereçada ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25/10/1977**. Brasília: Senado Federal, 1977i.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 64/77-CCJ de 25/10/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977j.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 467 de 29/11/1977 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1977k.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18, de 1977, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”**. Brasília: Senado Federal, 1977l.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Parecer do BNH – Banco Nacional da Habitação referente ao Projeto de Lei nº. 18/77. Processo BNH nº. 00/95.433**. Brasília: Senado Federal, 1977m.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Parecer nº. 770 de 1978 da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18 de 1977 de relatoria do senador Helvídio Nunes**. Brasília: Senado Federal, 1977n.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Anexo do processo de tramitação no Senado Federal do projeto de lei nº. 19 de 1977: Parecer nº 770 de 1978 da Comissão de Constituição e Justiça sobre o projeto de lei do Senado nº. 18, de 1977, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências”**. Brasília: Senado Federal, 1978.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Substitutivo ao projeto de lei do Senado nº. 18 de 1977, de 27/04/1979**. Brasília: Senado Federal, 1979a.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 496 de 24/08/1979 – Trâmite do Processo**. Brasília: Senado Federal, 1979b.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SM 687 de 03/12/1979 – Remessa do Projeto de Lei nº 1.687/1979 à sanção presidencial.** Brasília: Senado Federal, 1979c.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Aviso nº. 601 – SUPAR/79 encaminhada ao 1º Secretário da Câmara dos Deputados de 19/12/1979.** Brasília: Senado Federal, 1979d.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Mensagem nº. 609 do presidente da República do Brasil João Figueiredo ao presidente da Câmara dos Deputados, de 19/12/1979.** Brasília: Senado Federal, 1979e.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Texto do projeto de lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, sancionada pelo presidente João Figueiredo. Lei nº. 6.766 de 19/12/1979.** Brasília: Senado Federal, 1979f.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Anexo do processo de tramitação no Senado Federal do projeto de lei nº. 19 de 1977: Requerimento nº. 5 de 1979 do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, 1979g.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Requerimento nº. 5 de 1979 referente ao desarquivamento de projeto de lei nº. 18 de 1977.** Brasília: Senado Federal, 1979h.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Requerimento nº. 49 de 1979, referente a adiamento da votação para determinado dia.** Brasília: Senado Federal, 1979i.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Anexo do processo de tramitação no Senado Federal do projeto de lei nº 19 de 1977: Requerimento nº. 64 de 1979 do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, 1979j.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Requerimento nº. 64 de 1979, referente a adiamento da discussão para determinado dia.** Brasília: Senado Federal, 1979k.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Anexo do processo de tramitação no Senado Federal do projeto de lei nº 19 de 1977: Requerimento nº. 232 de 1979 do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, 1979l.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Requerimento nº. 232 de 1979, referente á prioridade de votação do projeto de lei nº. 18/1977.** Brasília: Senado Federal, 1979m.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Anexo do processo de tramitação no Senado Federal do projeto de lei nº. 19 de 1977: Parecer nº 282 de 1979 do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, 1979n.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Parecer nº. 282 de 1979 da Comissão de Constituição e Justiça ao projeto de lei do Senado nº 18, de 1977.** Brasília: Senado Federal, 1979o.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Parecer nº 402 de 1979 da Comissão de Redação do Senado.** Brasília: Senado Federal, 1979p.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Sinopse do Senado Federal sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 18, de 1977.** Brasília: Senado Federal, 1979q.

_____. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. **Ofício SGM 003 de 27/02/1980.** Brasília: Senado Federal, 1980.

Entrevistas

AMBROSIS, Clementina, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 31 de março. Gravação de vídeo e som.

AZEVEDO, Eurico de Andrade Azevedo, **entrevista concedida a autora**, São João da Boa Vista, 2010. 01 de abril. Gravação de vídeo e som.

AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de Azevedo Neto, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 31 de março. Gravação de vídeo e som.

CAMPOS FILHO, Candido Malta, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 30 de março. Gravação de vídeo e som.

COSTA, Luiz Carlos, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 30 de março. Gravação de vídeo e som.

MOREIRA, Antonio Claudio Moreira Lima e, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 29 de março. Gravação de vídeo e som.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães, **entrevista concedida a autora**, São Paulo, 2010. 29 de março. Gravação de vídeo e som.

ANEXOS

ANEXO 1

Decreto-Lei nº. 3549, de 15 de junho de 1931

Dispõe sobre o regulamento para abertura de ruas e divisão em lotes.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere,

DECRETA:

Art. 1º. - Não serão aceitos os requerimentos relativos à edificação em terrenos dotados de arruamento das zonas Central, Urbana, Suburbana e povoados da zona rural.

§ 1º. - As companhias, sociedades particulares ou firmas, etc., que emprehenderem, a criação ou o desenvolvimento de grupos de habitações e a divisão de terrenos em lotes ou ruas, devem ter conhecimento das diretrizes da Planta de Remodelação e conformar-se com ellas na execução de todos os projectos. Será obrigatoriamente depositado na Prefeitura, antes de toda a venda ou locação e de toda a publicidade, um projecto, em duas vias, comportando:

a) Uma planta, na escala de 1:200, compreendendo a ligação com os logradouros publicos e, se for necessário, com as canalisações de água potável e esgoto da cidade, devendo ella figurar a situação eschematica e as superficie máxima dos futuros edificios nos lotes respectivos e vir acompanhada de perfis longitudinaes na escala horizontal de 1:500 e vertical de 1:50 e de secções transversaes na escala de 1:100.

Para os terrenos accidentados, a planta deverá conter curvas de nível eqüidistantes de um metro.

b) Um programma que indique as condições nas quaes o grupo ou o loteamento será estabelecido (logradouros, distribuição de água potável, arborização, evacuação das águas pluviaes e residuaes e de matérias usadas, iluminação, etc.).

c) O Registro das Obrigações (cahier dês charges) das vendas e locações, estipulando as servidões hygienicas, archeologicas e paisagísticas do grupo ou dos lotes.

§ 2º. - A superfície reservada aos espaços livres públicos e aos logradouros não poderá ser inferior a 26% da superfície total. Os locais desses espaços livres (destinados a praças, jardins, terrenos para recreio e sport) serão escolhidos de acordo com a Divisão de Urbanização. Para os terrenos que excedam a 30.000 metros quadrados, a Prefeitura poderá exigir, além dos espaços livres já indicados, 4% a mais para localização dos edifícios públicos e de parques.

§ 3º. – A Prefeitura poderá proibir a fragmentação de terrenos em lotes, se forem impróprios à habitação ou se os lotes prejudicarem uma reserva arborizada, um sítio pittoresco ou se estiverem em uma zona reservada a outro destino que não seja a habitação,

§ 4º. – A Prefeitura não aprovará os projectos de loteamento se o número de ruas exceder ao máximo tolerado e se os terrenos não forem divididos em lotes com as dimensões convenientes, a juízo da Divisão citada. O máximo tolerado será calculado de acordo com os seguintes princípios:

a) Na divisão dos quarteirões destinados a habitação, o traçado das ruas deverá satisfazer a uma ou outra das duas seguintes condições equivalentes, de modo a deixar toda a liberdade a composição:

1. – Uma rua só deve ser traçada, em média, de 200 em 200 metros num sentido e de 60 em 60 metros no outro;
2. – Os quarteirões entre quatro ruas devem ter uma superfície média de 10.000 a 12.000 metros quadrados.

b) Na divisão dos lotes situados em bairro industrial, uma rua só deve ser traçada, em média, de 250 em 250 metros num sentido e de 100 em 100 metros no outro, com quarteirões de cerca de 25.000 metros quadrados.

§ 5º - A venda ou a locação dos terrenos compreendidos num loteamento ou numa nova via, assim como as edificações, só poderão ser affectuadas após a aprovação dos projectos de remodelação supracitados e depois de terem sido feitos o calçamento e as canalizações e águas e esgotos e resolvido o problema das vias de comunicação.

Nenhuma construção poderá ser levantada num grupo de habitações ou lote, antes que a Prefeitura tenha determinado o alinhamento conforme o projecto aprovado e tenha permitido a construção.

§ 6º - Precederá a entrada do requerimento referente ao loteamento de terrenos, a apresentação, à Divisão de Urbanização, de um esboço da planta e do programma aos quaes se referem as letras a e b do paragrapho 1º. Deste artigo.

De acordo com o parecer da Divisão de Urbanização o interessado entrará com o projecto definitivo para a aprovação final.

§ 7º - Os projectos de ruas particulares ou não, creadas pela iniciativa privada, devem se conformar com os regulamentos que regem as ruas dos loteamentos, no que respeita á relação que existe entre as ruas e os lotes. A Prefeitura pode recusar a abertura de novas ruas, se ella infringir a proporção permitida para os logradouros no paragrapho 4.º no que respeita ao bairro em questão.

§ 8º - A largura mínima das ruas dominantes, isto é, destinadas á maior circulação, será de 18 metros, devendo dous terços da largura destinar-se á parte carroçável e um terço aos passeios lateraes. A largura mínima das ruas residenciaes será de nove metros, sendo no mínimo seis metros para a circulação livre dos vehiculos e três metros para os passeios. Nos loteamentos da zona urbana as ruas deverão ser dotadas de meios-fios e calçamentos impermeável, com boa superfície de rolamento e que não dê lugar a poeria. Na zona suburbana, as ruas dominantes, destinadas á maior circulação, devem satisfazer ás condições anteriores quanto ao revestimento e aos meios-fios. Nas ruas residenciaes da zona suburbana, toleram-se meios-fios toscos e o revestimento parcial das faixas entre os passeios, devendo tal revestimento satisfazer ás condições acima indicadas, ter a largura minima de três metros e os seus limites symetricos em relação ao eixo da rua. As sargetas terão no mínimo sessenta centímetros de largura, podendo ser de alvenaria de pedra, devendo as juntas ser tomadas a argamassa de cimento e areia com o traço minimo de 1:4.

§ 9º - Os passeios devem ter, no minimo, a largura de um metro e cincoenta centímetros. Nas ruas não destinadas ao commercio local, quando a largura exceder a um metro e cincoenta, a faixa junto ao meio-fio deve ser revestida a gramma.

§ 10º - As rampas maximas admissiveis são de 6% e 12% respectivamente nas ruas dominantes e nas meramente residenciaes, sendo que neste ultimo caso as rampas comprehendidas entre 10 e 12% não devem ter um desenvolvimento superior a 100 metros. As passagens para transeuntes, com escadas confortáveis, poderão exceder a este declive. Os degrãos não poderão ter mais de 18 centímetros de altura, os pisos serão de 25 centímetros no minimo e os lanços no maximo de 12 degrãos. Os patamares terão, pelo menos, 2 metros de comprimento. A largura minima de taes passagens será de 2 metros.

§ 11º - As exigências do presente regulamento são geraes, abrangendo mesmo os projectos de novas ruas em quarteirões já existentes.

§ 12º - Os lotes uma vez edificados deverão ser separados entre si por meio de cercas e a sua testada será vedada por meio de cercas vivas ou muros de alvenaria, tendo a base no maximo 90 centímetros de altura e podendo a sua parte superior ser constituída por gradis ou por uma cortina de vegetação com a altura maxima de um metro e cincoenta.

§ 13º - As ruas projectadas deverão, em regra, ligar dous logradouros já existentes ou projectados. Entretanto, a juízo da Prefeitura, poderão ser aceitos de ruas terminando em

pequenas praças destinadas a facilitar a circulação. As praças acima indicadas devem, quando circulares, ter um diâmetro pelo menos igual a duas vezes a largura da rua que nella termina e no caso de terem outra forma geometrica devem permittir a inscripção de um circulo tendo um diâmetro igual ao acima indicado.

§ 14º - As concordâncias dos meios-fios, nos cruzamentos de duas ruas, devem ser feitos por meio de curvas com o raio mínimo de seis metros.

§ 15º - É vedada a existencia de toda e qualquer especie de construcção, arvores, etc., que possam impedir a visibilidade normal numa intersecção de logradouros. Considera-se como visibilidade normal, a de um observador, collocando no eixo de uma das ruas e a 12 metros do alinhamento da outrarua, podendo ver um alvo collocado em idebtica situação no eixo da outra rua.

§ 16º - A arborização será obrigatória em todas as ruas e praças novas, devendo a cada faixa de doze metros corresponder uma arvore de sombra de cada lado. Quando os passeios tiverem largura igual ou superior a dous metros e cincoenta centímetros, as arvores devem ser plantadas a sessenta centímetros no mínimo do meio-fio e de maneira apoder ser irrigadas. Quando a largura dos passeios for inferior a dous metros e cincoenta, a cada corresponderá uma arvore de sombra, que estará situada dentro do lote e a um metro do alinhamento e a quatro metros da divisa esquerda do lote.

§ 17º - Nos novos loteamentos as dimensões minimas dos lotes serão de 12 metros para a testada e 360 metros quadrados para a área, nas zonas urbana e suburbana e 15 metros de testada e área de 525 metros quadrados nos novos agrupamentos urbanos da zona rural.

§ 18º - Em todas as ruas novas, os prédios deverão ficar recuados no minimo tres metros do alinhamento, podendo, entretanto, este recuo ser augmentado a critério da Divisão de Urbanisação.

§ 19º - Nos núcleos destinados ao commercio serão permittidas construcções contíguas em lotes de testada minima de 8 metros e tendo, pelo menos, 240 metros quadrados de área.

§ 20º - É expressamente prohibido construir prédios para fins commerciales em lotes que não tenham sido destinados para esse fim no projecto do loteamento approved pela Prefeitura.

§ 21º - Os terrenos que pela sua situação não permittirem em boas condições economica o estabelecimento da rêde de água potável e de esgotos bem como o dos outros elementos indispensáveis aos núcleos urbanos, só podem ser fragmentados em lotes grandes, tendo no minimo 50 metros de testada e 100 metros de profundidade. Para o seu accesso devem ser abertos caminhos com a largura de seis metros, não podendo a sua declividade ir além de 15%, sendo, entretanto, tal rampa apenas permittida em trechos que não excedam a 100

metros. Em cada lote será permitido mais de uma habitação, a qual deve ser recuada, no minimo, 15 metros do eixo da estrada ou caminho.

Art. 2º - A prefeitura mandará organizar com a necessaria antecedencia, planos geraes de urbanisação de todas as zonas aproveitáveis do Districto Federal, tendo em vista, principalmente, o zoneamento e o traçado das artérias de grande circulação, das canalisações geraes de drenagem e escoamento de águas superficiaes e residuaes.

Todos os projectos de loteamento serão examinados deante dos planos geraes acima referidos, podendo a Prefeitura decretar a desapropriação ds terrenos para melhor adaptação dos planos parcellares aos projectos de conjuncto

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 1931.

ADOLFO BERGAMINI

ANEXO 2

Decreto-Lei nº. 58, de 10 de Dezembro de 1937

Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição:

Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações;

Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda;

Considerando que êsse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das emprêsas vendedoras;

Considerando que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos;

Considerando ainda que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera frequentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores;

DECRETA:

Art. 1º. Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registo de imóveis da circunscrição respectiva:

I - Um memorial por êles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo:

- a) Denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;
- b) Relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos ;
- c) Plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;

II - Planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e bemfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

III - Exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV - Certidão negativa de impostos e de onus reais;

V - Certidão dos documentos referidos na letra b do nº I.

§ 1º. - Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.

§ 2º. - As certidões positivas da existência de onus reais, de impostos e de qualquer ação real ou pessoal, bem como qualquer protesto de título de dívida civil ou comercial não impedir o registo.

§ 3º. - Se a propriedade estiver gravada de onus real, o memorial será acompanhado da escritura pública em que o respectivo titular estipule as condições em que se obriga a liberar os lotes no ato do instrumento definitivo de compra e venda.

§ 4º. - O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação. A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registo para nova inscrição, observando o disposto no art. 2º e parágrafos.

§ 5º. - O memorial, o plano de loteamento e os documentos depositados serão franqueados, pelo oficial do registo, ao exame de qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, ainda que a título de busca. O oficial, neste caso, receberá apenas as custas regimentais das certidões que fornecer.

Art. 2º. - Recebidos o memorial e os documentos mencionados no art. 1º, o oficial do registo dará recibo ao depositante e, depois de autoá-los e verificar a sua conformidade com a lei,

tornará público o depósito por edital afixado no lugar do costume e publicado três vezes, durante 10 dias, no jornal oficial do Estado e em jornal da sede da comarca, ou que nesta circule.

§ 1º. - Decorridos 30 dias da última publicação, e não havendo impugnação de terceiros, o oficial procederá ao registo, se os documentos estiverem em ordem. Caso contrário, os autos serão desde logo conclusos ao juiz competente para conhecer da dúvida ou impugnação, publicada a decisão em cartório pelo oficial, que dela dará ciência aos interessados.

§ 2º. - Da decisão que negar ou conceder o registo caberá agravo de petição.

Art. 3º. - A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta.

Art. 4º. - Nos cartórios do registo imobiliário haverá um livro auxiliar na forma da lei respectiva e de acordo com o modelo anexo.

Nêle se registrarão, resumidamente:

- a) Por inscrição, o memorial de propriedade loteada;
- b) Por averbação, os contratos de compromisso de venda e de financiamento, suas transferências e rescisões.

Parágrafo único. No livro de transcrição, e à margem do registo da propriedade loteada, averbar-se-á a inscrição assim que efetuada.

Art. 5º. - A averbação atribue ao compromissário direito real aponível a terceiros, quanto à alienação ou oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento.

Art. 6º - A inscrição não pode ser cancelada senão :

- a) Em cumprimento de sentença;
- b) A requerimento do proprietário, enquanto nenhum lote for objeto de compromisso devidamente inscrito, ou mediante o consentimento de todos os compromissários ou seus cessionários, expresso em documento por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais.

Art. 7º. - Cancela-se a averbação:

- a) A requerimento das partes contratantes do compromisso de venda;
- b) Pela resolução do contrato;

- c) Pela transcrição do contrato definitivo de compra e venda;
- d) Por mandado judicial.

Art. 8º. - O registo instituído por esta lei, tanto por inscrição quanto por averbação, não dispensa nem substitue o dos atos constitutivos ou translativos de direitos reais na forma e para os efeitos das leis e regulamentos dos registos públicos.

Art. 9º. - O adquirente por ato inter-vivos, ainda que em hasta pública, ou por sucessão legítima ou testamentária, da propriedade loteada e inscrita, subroga-se nos direitos e obrigações dos alienantes, autores da herança ou testadores, sendo nula qualquer disposição em contrário.

Art. 10 - Nos anúncios e outras publicações de propaganda de venda de lotes e prestações, sempre se mencionará o número e data da inscrição do memorial e dos documentos no registo imobiliário.

Art. 11 - Do compromisso de compra e venda a que se refere esta lei, contratado por instrumento público ou particular, constarão sempre as seguintes especificações :

- a) Nome, nacionalidade, estado e domicílio dos contratantes;
- b) Denominação e situação da propriedade, número e data da inscrição ;
- c) Descrição do lote ou dos lotes que forem objeto do compromisso, confrontações, áreas e outros característicos, bem como os números correspondentes na planta arquivada;
- d) Prazo, preço e forma de pagamento, e importância do sinal;
- e) Juros devidos sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas;
- f) Cláusula penal não superior a 10 % do débito, e só exigível no caso de intervenção judicial;
- g) Declaração da existência ou inexistência de servidão ativa ou passiva e outros onus reais ou quaisquer outras restrições ao direito de propriedade;
- h) Indicação do contratante a quem incumbe o pagamento das taxas e impostos.

§ 1º. - O contrato, que será manuscrito, dactilografado ou impresso, com espaços em branco preenchíveis em cada caso, lavrar-se-á em duas vias, assinadas pelas partes e por duas testemunhas devidamente reconhecidas as firmas por tabelião.

Ambas as vias serão entregues dentro em 10 dias ao oficial do registo, para averba-las e restituí-las devidamente anotadas a cada uma das partes.

§ 2º. - É indispensável a outorga uxória quantos seja casado o vendedor.

§ 3º. - As procurações dos contratantes que não tiverem sido arquivadas anteriormente serão no cartório do registo, junto aos respectivos autos.

Art. 12 - Subentende-se no contrato a condição resolutiva da legitimidade e validade do título de domínio.

§ 1º. - Em caso de resolução, além de se devolverem as prestações recebidas, com juros convencionados ou os da lei, desde a data do pagamento, haverá, quando provada a má fé, direito à indenização de perdas e danos.

§ 2º. - O falecimento dos cotratantes não resolve o contrato, que se transmitirá aos herdeiros.

Também, não o resolve a, sentença declaratória de falência; na dos proprietários, dar-lhe-ão cumprimento o síndico e o liquidatário; na dos compromissários, será ele arrecadado pelo síndico e vendido, em hasta pública, pelo liquidatário.

Art. 13 - O contrato transfere-se por simples trespasse lançado no verso das duas vias, ou por instrumento separado, sempre com as formalidades dos parágrafos do art. 11.

§ 1º. - No primeiro caso, presume-se a anuência do proprietário. À falta do consentimento não impede a transferência, mas torna os adquirentes e os alienantes solidários nos direitos e obrigações contratuais.

§ 2º. - Averbando a transferência para a qual não conste o assentimento do proprietário, o oficial dela lhe dará, ciência por escrito.

Art. 14 - Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor.

§ 1º. - Para este efeito será ele intimado a requerimento do compromitente, pelo oficial do registo a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, juros convencionados e custas da intimação.

§ 2º. - Purgada a mora, convalescerá o compromisso.

§ 3º. - Com a certidão de não haver sido feito pagamento em cartório, os compromitentes requererão ao oficial do registo o cancelamento da averbação.

Art. 15 - Os compromissários têm o direito de, antecipando ou ultimando o pagamento integral do preço, e estando quites com os impostos e taxas, exigir a outorga da escritura de compra e venda.

Art. 16 - Recusando-se os compromitentes a passar a escritura definitiva no caso do art. 15, serão intimados, por despacho judicial e a requerimento do compromissário, a dá-la nos 10 dias seguintes à intimação, correndo o prazo em cartório.

§ 1º. - Se nada alegarem dentro desse prazo, o juiz, por sentença, adjudicará os lotes aos compradores, mandando:

- a) Tomar por termo a adjudicação, dela constando, além de outras especificações, as cláusulas do compromisso, que devessem figurar no contrato de compra e venda, e o depósito do restante do preço, se ainda não integralmente pago;
- b) Expedir, pagos os impostos devidos, o de transmissão inclusive, em favor dos compradores, como título de propriedade, a carta de adjudicação;
- c) Cancelar a inscrição hipotecária tão somente a respeito dos lotes adjudicados nos termos da escritura aludida no § 3º, do art. 1º.

§ 2º. - Se, porém, no decêndio, alegarem os compromitentes matéria relevante, o juiz, recebendo-a como embargos, mandará que os compromissários os contestem em cinco dias.

§ 3º. - Havendo as partes protestado por provas, seguir-se-á uma dilação probatória de 10 dias, findos os quais, sem mais alegação, serão os autos conclusos para sentença.

§ 4º. - Das sentenças proferidas nos casos dêste artigo caberá o recurso de agravo de petição.

§ 5º. - Estando a propriedade hipotecada, cumprido o dispositivo do § 3º, do art. 1º, será o credor citado para, no caso dêste artigo, autorizar o cancelamento parcial da inscrição, quanto aos lotes comprometidos.

Art. 17 - Pagas todas as prestações do preço, é lícito ao compromitente requerer a intimação judicial do compromissário para, no prazo de trinta dias, que correrá em cartório, receber a escritura de compra e venda.

Parágrafo único. Não sendo assinada a escritura nesse prazo, depositar-se-á o lote comprometido por conta e risco do compromissário, respondendo êste pelas despesas judiciais e custas do depósito.

Art. 18 - Os proprietários ou co-proprietários dos terrenos urbanos loteados a prestação, na forma desta lei, que se dispuserem a fornecer aos compromissários, por empréstimo, recursos para a construção do prédio, nos lotes comprometidos, ou tomá-la por empreitada, por conta dos compromissários, depositarão no cartório do Registro Imobiliário um memorial indicando as condições gerais do empréstimo ou da empreitada e da amortização da dívida em prestações.

§ 1º. - O contrato, denominado de financiamento, será feito por instrumento público ou particular, com as especificações do art. 11 que lhe forem aplicáveis. Esse contrato será registado, por averbação, no livro a que alude o art. 4º, fazendo-se-lhe resumida referência na coluna apropriada.

§ 2º. - Com o memorial também se depositará o contrato-tipo de financiamento, contendo as cláusulas gerais para todos os casos, com os claros a serem preenchidos em cada caso.

Art. 19 - O contrato de compromisso não poderá ser transferido sem o de financiamento, nem este sem aquele. A rescisão do compromisso de venda acarretará a do contrato de financiamento e vice-versa, na forma do art. 14.

Art. 20 - O adquirente, por qualquer título, do lote, fica solidariamente responsável, com, o compromissário, pelas obrigações constantes e decorrentes do contrato de financiamento, se devidamente averbado.

Art. 21 - Em caso de falência, os contratos de compromisso de venda e de financiamento serão vencidos conjuntamente em hasta pública, anunciada dentro de 15 dias depois da primeira assembléia de credores, sob pena de destituição do liquidatário. Essa pena será aplicada pelo juiz a requerimento dos interessados, que poderão pedir designação de dia e hora para a hasta pública.

Disposições gerais

Art. 22 - As escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, cujo preço deva pagar-se a prazo, em uma ou mais prestações, serão averbadas à margem das respectivas transcrições aquisitivas, para os efeitos desta lei.

Art. 23 - Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído.

Art. 24 - Em todos os casos de procedimento judicial, o foro competente será o da situação do lote comprometido ou o a que se referir o contrato de financiamento, quando as partes não hajam contratado outro foro.

Art. 25 - O oficial do registro perceberá:

- a) Pelo depósito e inscrição, a taxa fixa de 100\$000, além das custas que forem devidas pelos demais atos;
- b) Pela averbação, a de 5\$000 por via de compromisso de venda ou de financiamento;
- c) Pelo cancelamento de averbação, a de 5\$000.

Art. 26 - Todos os requerimentos e documentos atinentes ao registro se juntarão aos autos respectivos, independentemente do despacho judicial.

Disposições transitórias

Art. 1º. - Os proprietários de terras e terrenos loteados em curso de venda deverão, dentro de três meses, proceder ao depósito e registro, nos termos desta lei, indicando no memorial os lotes já comprometidos cujas prestações estejam em dia. Se até 30 dias depois de esgotado esse prazo não houverem cumprido o disposto na lei, incorrerão os vendedores em multas de 10 a 20 contos de réis, aplicadas no dôbro quando decorridos mais três meses.

Parágrafo único. Efetuada a inscrição da propriedade loteada, os compromissários apresentarão as suas cadernetas ou contratos para serem averbados, ainda que não tenham todos os requisitos do artigo 11, contanto que sejam anteriores a esta lei.

Art. 2º. - As penhoras, arrestos e sequestros de imóveis, para os efeitos da apreciação da fraude de alienações posteriores, serão inscritos obrigatoriamente, dependendo da prova dêsse procedimento o curso da ação.

Art. 3º. - A mudança de numeração, a construção, a reconstrução, a demolição, a adjudicação, o desmembramento, a alteração do nome por casamento ou desquite serão obrigatoriamente averbados nas transcrições dos imóveis a que se referirem, mediante prova, a crédito do oficial do registro de imóveis.

Art. 4º. - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1937, 116º da Independência e 49º da República.

GETULIO VARGAS

Francisco Campos.

ANEXO 3

Decreto nº. 3.079, de 15 de Setembro de 1938

Regulamenta o Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

Art. 1º. - Os proprietários, ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

I – Um memorial por eles assinado ou por procuradores, com poderes especiais, contendo:

- a) Descrição minuciosa da propriedade loteada, da qual conste a denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;
- b) Relação cronológica dos títulos de domínio, desde vinte anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou certidão dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos, salvo quanto aos títulos que, anteriormente ao Código Civil, não estavam sujeitos à transcrição;
- c) Plano de loteamento, de que conste o programa do desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância da sede do município e das estações de transporte de mais fácil acesso;

II – Planta do imóvel, assinada pelo proprietário e pelo engenheiro que haja efetuado a medição e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

III – Exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV – Certidão negativa de impostos e de ônus reais;

V – Certidão referente a ação real ou pessoal, relativa a um período de dez anos, ou a protesto de dívida civil e comercial dentro de cinco anos;

VI – Certidão dos documentos referidos na letra b do nº. I.

§ 1º. - O plano de loteamento e as especificações mencionadas, bem como a planta do imóvel e os esclarecimentos constantes do nº. II, poderão ser apresentados por seções, ou por glebas, à medida que as terras ou os terrenos forem postos à venda por prestações, quando por sua extensão não sejam objeto de uma única planta ou tenham origens várias.

§ 2º. - Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares. O mesmo se observará quanto às modificações a que se refere o § 5º.

Excetuam-se do disposto neste parágrafo os terrenos que, anteriormente à data do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, estavam sendo vendidos em logradouros em que a Prefeitura Municipal já tinha concedido alvarás para construções, ou se acham registrados de conformidade com as leis municipais.

A prefeitura e as demais autoridades ouvidas disporão de noventa dias para pronunciar-se, importando o silêncio a aprovação. A impugnação deverá ser fundamentada, em disposições de leis, regulamentos ou posturas, ou no interesse público.

§ 3º. - As certidões positivas da existência de ônus reais, de impostos e de qualquer ação real ou pessoal, bem como qualquer protesto de título de dívida civil ou comercial não impedem o registro.

§ 4º. - Se a propriedade estiver gravada de ônus real, o memorial será acompanhado da escritura pública em que o respectivo titular estipule as condições em que se obriga a liberar os lotes no ato do instrumento definitivo de compra e venda.

§ 5º. - O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos.

A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registro para nova inscrição, observado o disposto no artigo 2º e parágrafos e dispensada, a critério do juiz, a apresentação das provas que já tenham sido produzidas no registro inicial.

§ 6º. - O memorial, o plano de loteamento e os documentos depositados serão franqueados, pelo oficial do registro, ao exame de qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, ainda que a título de busca.

O oficial, neste caso, receberá apenas as custas regimentais das certidões que fornecer.

Art. 2º. - Recebidos o memorial e os documentos mencionados no artigo 1º, o oficial do registro dará recibo ao depositante e, depois de autuá-los e verificar a sua conformidade com a lei, tornará público o depósito por edital afixado no lugar do costume e publicado três vezes, durante dez dias, no jornal oficial do Estado, e em jornal da sede da comarca, ou que nesta circule. O edital conterá, sucintamente, os dados necessários à configuração do imóvel.

§ 1º. - O oficial fará essa verificação no prazo de dez dias e poderá exigir que o depositante ponha seus documentos em conformidade com a lei, concedendo-lhe, para isso, dez dias, no máximo. Não se conformando o depositante com a exigência do oficial, serão os autos conclusos ao juiz competente para decidir da exigência.

§ 2º. - Decorridos trinta dias da última publicação e não havendo impugnação de terceiros, que poderá ser oferecida até a expiração daquele prazo, o oficial procederá ao registro, se os documentos estiverem em ordem.

Caso contrário, e findo o prazo, os autos serão desde logo conclusos ao juiz competente, para conhecer da dúvida ou impugnação.

§ 3º. - Será rejeitada *in limine*, remetendo-se o impugnante para o juízo contencioso, a impugnação que não vier fundada num direito real, devidamente comprovado de acordo com a legislação em vigor.

§ 4º. - Estando devidamente fundamentada a impugnação ou a dúvida, o juiz mandará dar vista ao impugnado pelo prazo de cinco dias, findo o qual proferirá a decisão, que será publicada em cartório, pelo oficial, para ciência dos interessados.

§ 5º. - Da decisão que negar ou conceder o registro caberá agravo de petição.

§ 6º. - Quando a propriedade estiver situada em mais de um município ou comarca, o registro far-se-á apenas onde se achar a maior porção de terras.

Art. 3º. - A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta.

Parágrafo único. Inscrita a modificação de arruamento a que se refere o artigo 1º, § 5º, cancelar-se-á a cláusula de inalienabilidade sobre as vias de comunicação e os espaços livres da planta modificada, a qual passará a gravar as vias e espaços abertos em substituição.

Art. 4º. - Nos cartórios do registro imobiliário haverá um livro auxiliar, na forma da lei respectiva, e de acordo com o modelo anexo.

Nele se registrarão, resumidamente:

a) Por inscrição, o memorial da propriedade loteada;

b) Por averbação, os contratos de compromisso de venda e de financiamento, suas transferências e rescisões.

Parágrafo único. No livro de transcrição, e à margem do registro da propriedade loteada, averbar-se-á a inscrição assim que efetuada.

Art. 5º. - A averbação atribui ao compromissário direito real, oponível a terceiros, quanto à alienação ou oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento.

Art. 6º. - A inscrição não pode ser cancelada senão:

- a) Em cumprimento de sentença;
- b) A requerimento do proprietário, enquanto nenhum lote for objeto de compromisso devidamente averbado, ou mediante o consentimento de todos os compromissários ou seus cessionários, expresso em documento por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais.

Art. 7º. - Cancela-se a averbação:

- a) A requerimento das partes contratantes do compromisso de compra e venda;
- b) Pela resolução do contrato;
- c) Pela transcrição do contrato definitivo de compra e venda;
- d) Por mandado judicial.

Art. 8º. - O registro instituído por esta Lei, tanto por inscrição quanto por averbação, não dispensa nem substitui o dos atos constitutivos ou translativos de direitos reais na forma e para os efeitos das leis e regulamentos dos registros públicos.

Art. 9º. - O adquirente por ato *inter vivos*, ainda que em hasta pública, ou por sucessão legítima ou testamentária, da propriedade loteada e inscrita, sub-roga-se nos direitos e obrigações dos alienantes autores da herança ou testadores, sendo nula qualquer disposição em contrário.

Art. 10 - Nos anúncios e outras publicações de propaganda de venda de lotes a prestações, sempre se mencionará o número e data da inscrição do memorial e dos documentos no registro imobiliário.

Art. 11 - Do compromisso de compra e venda a que se refere esta Lei, contratado por instrumento público ou particular, constarão sempre as seguintes especificações:

- a) Nome, nacionalidade, estado e domicílio dos contratantes;
- b) Denominação e situação da propriedade, número e data da inscrição;
- c) Descrição do lote ou dos lotes que forem objeto do compromisso, confrontações, áreas e outros característicos, bem como os números correspondentes na planta arquivada;
- d) Prazo, preço e forma de pagamento, e importância do sinal;
- e) Juros devidos sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas;
- f) Cláusula penal não superior a dez por cento do débito e só exigível no caso de intervenção judicial para a restituição do imóvel cujo compromisso for cancelado;
- g) Declaração da existência ou inexistência de servidão ativa ou passiva e outros ônus reais ou quaisquer outras restrições ao direito de propriedade, devendo, em caso positivo, constar a concordância do possuidor do direito real;
- h) Indicação do contratante a quem incumbe o pagamento das taxas e impostos.

§ 1º. - O contrato, quando feito por instrumento particular, será manuscrito, datilografado ou impresso, com espaços em branco preenchíveis em cada caso, e lavrar-se-á em duas vias, assinadas pelas partes e por duas testemunhas, devidamente reconhecidas as firmas por tabelião. Os tabeliães poderão usar, para os contratos, livros impressos com espaços em branco, preenchíveis de caso em caso.

Ambas as vias ou traslados serão entregues pelo promitente vendedor dentro em dez dias ao oficial do registro para averbá-las e restituí-las anotadas a cada uma das partes.

§ 2º. - É indispensável a outorga uxória quando seja casado o vendedor.

§ 3º. - As procurações dos contratantes que não tiverem sido arquivadas anteriormente serão no cartório do registro, junto aos respectivos autos.

Art. 12 - Subentende-se no contrato a condição resolutiva da legitimidade e validade do título de domínio.

§ 1º. - Em caso de resolução, com fundamento neste artigo, além de se devolverem as prestações recebidas, com juros convencionados ou os da lei desde a data do pagamento, haverá, quando provada a má-fé, direito a indenização de perdas e danos.

§ 2º. - O falecimento dos contratantes não resolve o contrato, que se transmitirá aos herdeiros. Também não o resolve a sentença declaratória de falência. Na dos proprietários, dar-lhe-ão cumprimento o síndico e o liquidatário; na dos compromissários, será ele arrecadado pelo síndico e vendido, em hasta pública, pelo liquidatário.

Art. 13 - O contrato transfere-se por simples trespasse lançado no verso das duas vias, ou por instrumento separado, neste caso com as formalidades do artigo 11.

§ 1º. - No primeiro caso, presume-se a anuência do proprietário. A falta de consentimento expresso do compromitente vendedor não impede a cessão do contrato de compromisso, mas torna o cedente e o cessionário solidários nos direitos e obrigações contratuais.

§ 2º. - Averbando a transferência para a qual não conste o assentimento do proprietário, o oficial lhe dará ciência por escrito.

Art. 14 - Vencida e não paga a prestação do compromisso ou financiamento, ou não cumprida obrigação cujo inadimplemento rescinda o contrato, considerar-se-á este rescindido trinta dias depois de constituído em mora o devedor, prazo este contado da data da intimação, salvo se o compromitente vendedor conceder, por escrito, prorrogação do prazo.

§ 1º. - Para este efeito será o devedor intimado, pelo oficial do registro, a requerimento do compromitente, ou mutuante, a satisfazer as prestações vencidas, as que se venceram até a data do pagamento e juros convencionados, ou a obrigação, as custas do processo e, quando por eles se tenha obrigado, os impostos e taxas devidos, e multas.

§ 2º. - O oficial juntará aos autos do processo de loteamento do compromitente cópia da intimação feita, assim como do recibo passado ao compromissário, ao efetuar o pagamento do respectivo débito, e, ainda, o recibo, que lhe deverá ser fornecido pelo compromitente, do recebimento e competente quitação, em cartório.

§ 3º. - A intimação será feita mediante a entrega, ao oficial do registro, de uma carta do compromitente vendedor, em três vias, das quais uma será encaminhada ao compromissário comprador faltoso, por intermédio do mesmo oficial, ou de seu auxiliar responsável, e outra restituída ao compromitente vendedor, com a certidão da intimação, ficando a terceira arquivada em cartório, com cópia autêntica daquela intimação. Se for desconhecida a residência do compromissário comprador, ou se este não for encontrado, a intimação será feita por edital resumido, publicado duas vezes, pelo menos, no jornal oficial respectivo e em jornal da sede da comarca de eleição, ou no da situação do imóvel, ou, na sua falta, em outro que nela circule. Decorridos dez dias da última publicação, o oficial do registro certificará o ocorrido, havendo-se por feita a intimação.

§ 4º. - Purgada a mora convalescerá o compromisso.

§ 5º. - Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, ou apresentada a prova de estar cumprida a obrigação, no prazo regulamentar, o compromitente ou mutuante requererá ao oficial do registro o cancelamento da averbação.

Art. 15 - Os compromissários têm o direito de, antecipando ou ultimando o pagamento integral do preço, e estando quites com os impostos e taxas, exigir a outorga da escritura de compra e venda.

Art. 16 - Recusando-se os comprometentes a passar a escritura definitiva no caso do artigo anterior, serão intimados, por despacho judicial e a requerimento do compromissário, a dá-la nos dez dias seguintes à intimação, correndo o prazo em cartório.

§ 1º. - Se nada alegarem dentro desse prazo, o juiz, por sentença, adjudicará os lotes aos compradores, mandando:

- a) tomar por termo a adjudicação, dela constando, além de outras especificações, as cláusulas do compromisso, que devessem figurar no contrato de compra e venda, e o depósito do restante do preço se ainda não integralmente pago;
- b) expedir, pagos os impostos devidos, o de transmissão inclusive, em favor dos compradores, como título de propriedade, a carta de adjudicação;
- c) cancelar a inscrição hipotecária tão-somente a respeito dos lotes adjudicados nos termos da escritura aludida no § 4º do artigo 1º.

§ 2º. - Se, porém, no decêndio, alegarem os comprometentes matéria relevante, o juiz, recebendo-a como embargos, mandará que os compromissários os contestem em cinco dias.

§ 3º. - Havendo as partes protestado por provas, seguir-se-á uma dilação probatória de dez dias, findo os quais, sem mais alegação, serão os autos conclusos para sentença.

§ 4º. - Das sentenças proferidas nos casos deste artigo caberá o recurso de agravo de petição.

§ 5º. - Estando a propriedade hipotecada, será o credor citado para, no caso deste artigo, cumprido o disposto no § 3º do artigo 1º, autorizar o cancelamento parcial da inscrição, quanto aos lotes comprometidos.

Art. 17 - Pagas todas as prestações do preço, é lícito ao comprometente requerer a intimação judicial do compromissário para, no prazo de trinta dias, que correrá em cartório, receber a escritura de compra e venda.

Parágrafo único. Não sendo assinada a escritura nesse prazo, depositar-se-á o lote comprometido por conta e risco do compromissário, respondendo este pelas despesas judiciais e custas do depósito.

Art. 18 - Os proprietários, ou co-proprietários, de terrenos urbanos loteados na forma deste Decreto e do Decreto-Lei nº. 58, que se dispuserem a fornecer aos compromissários, por

empréstimo, recursos para a construção do prédio, nos lotes comprometidos, ou tomá-la por empreitada, por conta dos compromissários, depositarão no cartório do registro imobiliário um memorial indicando as condições gerais do empréstimo, ou da empreitada, e da amortização da dívida em prestações.

§ 1º. - O contrato, denominado de financiamento, será feito por instrumento público ou particular, com as especificações do artigo 11 que lhe forem aplicáveis. Esse contrato será averbado no livro a que alude o artigo 4º, fazendo-se resumida referência na coluna apropriada. O cancelamento da averbação do contrato acessório de financiamento far-se-á nos mesmos casos do artigo 7º.

§ 2º. - Com o memorial também se depositará o contrato-tipo de financiamento, contendo as cláusulas gerais para todos os casos, com os claros a serem preenchidos em cada caso.

§ 3º. - Não se considera financiamento o simples fornecimento de materiais para a construção do prédio no terreno comprometido.

Art. 19 - O contrato de compromisso não poderá ser transferido sem o de financiamento, nem este sem aquele. A rescisão do compromisso de venda acarretará a do contrato de financiamento, e vice-versa, na forma do artigo 14.

Art. 20 - O adquirente do lote, por qualquer título, fica solidariamente responsável, com o compromissário, pelas obrigações constantes e decorrentes do contrato de financiamento, se devidamente averbado.

Art. 21 - Em caso de falência, os contratos de compromisso de venda e de financiamento serão vendidos conjuntamente em hasta pública, anunciada dentro de quinze dias depois da primeira assembléia de credores, sob pena de destituição do liquidatário. Essa pena será aplicada pelo juiz a requerimento dos interessados, que poderão pedir designação de dia e hora para a hasta pública.

Disposições gerais

Art. 22 - As escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, cujo preço deva pagar-se a prazo, em uma ou mais prestações, serão averbadas à margem das respectivas transcrições aquisitivas, para os efeitos desta Lei, compreendidas nesta disposição as escrituras de promessa de venda de imóveis em geral.

Art. 23 - Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos deste Decreto e do Decreto-Lei nº. 58, sem apresentação de documento comprobatório do registro por eles instituído.

Art. 24 - Em todos os casos de procedimento judicial, o foro competente será o da situação do lote comprometido ou o a que se referir o contrato de financiamento, quando as partes não hajam contratado outro foro.

Parágrafo único. Todas as intimações a serem feitas pelo oficial do registro obedecerão à forma determinada no § 3º do artigo 14.

Art. 25 - O oficial do registro, além das custas devidas pelos demais atos, perceberá:

- a) pelo depósito e inscrição, a taxa de cem mil-réis;
- b) pela averbação, a de cinco mil-réis por via de contrato de venda ou de financiamento;
- c) pelo cancelamento da averbação, a de cinco mil-réis.

Art. 26 - Todos os requerimentos e documentos atinentes ao registro se juntarão aos autos respectivos independentemente de despacho judicial.

Art. 27 - As penhoras, arrestos e seqüestros dos imóveis a que se refere este Decreto e o Decreto-Lei nº. 58, para os efeitos da apreciação da fraude de alienações posteriores, serão inscritos obrigatoriamente, dependendo da prova desse procedimento o curso da ação.

Art. 28 - A mudança de numeração, a construção, a reconstrução, a demolição, a edificação e o desmembramento dos imóveis referidos no artigo anterior, bem como a alteração do nome do seu proprietário, por casamento ou desquite, serão obrigatoriamente averbados nas transcrições dos imóveis a que disserem respeito.

Parágrafo único. A prova da mudança de numeração, da construção, da reconstrução, da demolição, da edificação e do desmembramento será feita mediante certidão da Prefeitura Municipal. Tratando-se de alteração do nome por casamento ou desquite, a prova consistirá, exclusivamente, em certidão do registro civil.

Art. 29 - As multas decorrentes da aplicação desse Decreto e do Decreto-Lei nº. 58 serão impostas pelo juiz a que estiver submetido o registro imobiliário, mediante comunicação documentada do oficial, e inscritas e cobradas pela União, de acordo com a legislação em vigor.

Art. 30 - O disposto neste Decreto e no Decreto-Lei nº 58 não se aplica à União, aos Estados, nem aos Municípios. Estes, porém, não poderão vender terras pela forma referida sem autorização prévia do governo do Estado, por lei especial.

Disposições transitórias

Art. 1º. - Os proprietários de terras e terrenos loteados, em curso de venda, deverão proceder ao depósito e registro, nos termos do Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937, até 30 de setembro corrente, indicando no memorial os lotes já comprometidos. Se até trinta dias depois de esgotado esse prazo não houverem cumprido o disposto neste Decreto e no Decreto-Lei nº. 58, incorrerão os vendedores em multas de dez contos de réis a vinte contos de réis, aplicadas no dobro, quando decorridos mais de três meses.

§ 1º. - Efetuada a inscrição da propriedade loteada, os compromissários apresentarão as suas cadernetas ou contratos para serem averbados, ainda que não tenham todos os requisitos do artigo 11, contanto que sejam anteriores à vigência do Decreto-Lei nº. 58, ou celebrados até a do registro de que trata o artigo 2º, § 2º.

§ 2º. - Não se entendem em curso de venda as terras e terrenos loteados já comprometidos na sua totalidade, embora ainda não outorgadas as escrituras definitivas.

Art. 2º. - Antes de proceder ao depósito e ao registro a que alude o artigo anterior, o oficial verificará, confrontando os documentos apresentados com as transcrições de transmissões lançadas em seus livros, se as alienações parciais anteriores da propriedade loteada afetam os lotes comprometidos, dando para isso as buscas necessárias, desde a data da transcrição do imóvel em nome do loteado.

Parágrafo único. Pelas buscas que efetuar o oficial terá direito aos emolumentos fixados no Regimento de Custas.

Art. 3º. - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 15 de setembro de 1938; 117º da Independência e 50º da República.
GETÚLIO VARGAS

ANEXO 4

Decreto-Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967

Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº. 4, de 7 de dezembro de 1966,

DECRETA:

Art. 1º. - O loteamento urbano rege-se por este decreto-lei.

§ 1º. - Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º. - Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§ 3º. - Considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos.

Art. 2º. - Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos:

I - obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;

II - recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços.

Art. 3º. - Aplica-se aos loteamentos a Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º. - O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º. - O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura.

Art. 4º. - Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. O proprietário ou loteador poderá requerer ao Juiz competente a reintegração em seu domínio das partes mencionados no corpo deste artigo quando não se efetuarem vendas de lotes.

Art. 5º. - Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

Art. 6º. - O loteador ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes.

Art. 7º. - É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

§ 1º. - A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º. - Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º. - Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º. - A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Art. 8º. - É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.

Art. 9º. - Este decreto-lei não se aplica aos loteamentos que na data da publicação deste decreto-lei já estiverem protocolados ou aprovados nas prefeituras municipais para os quais continua prevalecendo a legislação em vigor até essa data.

Parágrafo único. As alterações de loteamentos enquadrados no “caput” deste artigo estão, porém, sujeitas ao disposto neste decreto-lei.

Art. 10 - Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, mantidos o Decreto-Lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto número 3.079, de 15 de setembro de 1938, no que couber e não for revogado por dispositivo expresso deste decreto-lei, da Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964 e dos atos normativos mencionados no Art. 2º deste decreto-lei.

Brasília, 28 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

H. CASTELLO BRANCO

João Gonçalves de Souza

ANEXO 5

Decreto-Lei nº. 52.497, de 21 de julho de 1970

Aprova o Regulamento a que se refere o artigo 22 do Decreto-Lei 211, de 30 de março de 1970, que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde.

ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ, GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1.º - Fica aprovado o Regulamento a que se refere o artigo 22 do Decreto-Lei nº. 211, de 30 de março de 1970, que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde, no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde, na forma do texto anexo a este decreto.

Art.2.º - Este decreto entrará em vigor no dia 27 de julho de 1970.

Palácio dos Bandeirantes, 21 de julho de 1970.

ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ

Walter Sidnei Pereira Leser, Secretário da Saúde

Publicado na Casa Civil, aos 21 de julho de 1970.

Maria Angélica Galiazzi, Responsável pelo S.N.A.

REGULAMENTO DA PROMOÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE NO CAMPO DE COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE.

TÍTULO XII

Do Loteamento e Retalhamento de Imóveis em Geral

CAPÍTULO I

Dos Loteamentos

Art. 285 - Em todos os municípios deverão ser determinadas, pelo Poder Público Municipal, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios, as zonas residenciais, comerciais e industriais, de modo a regulamentar o uso, a área e a altura das construções.

Art. 286 - A zona industrial deverá ser localizada com orientação tal que os ventos dominantes não levem fumaça ou detritos para outras zonas.

Art. 287 - Os loteamentos regem-se por este Regulamento, mesmo quando situados na zona suburbana ou rural.

Art. 288 - Para efeito deste Regulamento consideram-se como chácaras, sítios ou semelhantes, as glebas subdivididas em áreas não inferiores a 5.000m², e cujas características não permitam a simples subdivisão transformando-as em lotes de caráter urbano.

Art. 289 - No retalhamento de glebas em chácaras, sítios ou semelhantes não se aplicam as exigências referentes à declividade de ruas.

Parágrafo único - Todas as estradas e vias de acesso destes retalhamentos terão 14m. de largura, no mínimo e haverá reserva de área para sistema de recreio equivalente a 10% da área total a ser dividida.

Art. 290 - Os projetos de arruamento e loteamento deverão ser apresentados em três vias, contendo os seguintes elementos técnicos:

I - planta geral, escala de 1:1.000 ou 1:2.000 com curvas de níveis de metro em metro, com indicação de todos os logradouros públicos e da divisão das áreas em lotes;

II - perfis longitudinais e transversais de todos os logradouros públicos em escalas horizontais de 1:1.000 ou 1:2.000 e verticais de 1:100 ou 1:200;

III - indicação do sistema de escoamento das águas pluviais e das águas servidas e respectivas redes;

IV - memorial descritivo e justificativo do projeto.

Parágrafo único - Serão aceitas outras escalas quando justificadas tecnicamente.

Art. 291 - As ruas não poderão ter largura total inferior a 14m, nem leito carroçável inferior a 6 m. Toda rua que terminar nas divisas, podendo sofrer prolongamento, terá obrigatoriamente 14m de largura, no mínimo.

Parágrafo único - Em casos especiais, quando se tratar de rua de tráfego local, com comprimento máximo de 220m, e destinada a servir apenas a um núcleo residencial, a sua largura poderá ser reduzida a 9 m sendo obrigatórias as praças de retorno.

Art. 292 - A margem das faixas das estradas de ferro e de rodagem é obrigatória a existência de ruas de 15 m, de largura, no mínimo.

Art. 293 - Nos cruzamentos das vias públicas os dois alinhamentos deverão ser concordados por um arco de círculo de raio mínimo igual a 9m.

Parágrafo único - Nos cruzamentos esconsos as disposições do artigo anterior poderão sofrer alterações.

Art. 294 - A rampa máxima admitida é de 103.

Art. 295 - O comprimento das quadras não poderá ser superior a 450m.

Parágrafo único - Nas quadras com mais de 220m será tolerada passagem de 3m de largura, fixos, para pedestres.

Art. 296 - Ao longo das águas correntes, intermitentes ou dormentes, será destinada área para rua ou sistema de recreio com 9m de largura no mínimo, em cada margem, satisfeitas as demais exigências deste Regulamento.

Art. 297 - Nos chamados vales secos será destinada nas mesmas condições do artigo anterior, faixa com 9m de cada lado do eixo, podendo ser reduzida no mínimo de 4,50m em função da área da bacia tributária, sempre obedecendo às demais exigências deste Regulamento.

Art. 298 - A área mínima reservada a espaços abertos de uso público, compreendendo ruas e sistemas de recreio, deverá ser de 30 % da área total a ser arruada.

Parágrafo único - Excetua-se a subdivisão de áreas de menos de 10.000m², confinando

com terceiros.

Art. 299 - A área citada no artigo anterior deverá ser distribuída no seguinte modo: 10% para sistemas de recreio e 20% para, vias públicas. É vedada, expressamente, a construção de edifícios públicos ou de entidades privadas, nas áreas destinadas a sistema de recreio.

§ 1º. - No caso de ser a área ocupada pelas vias públicas inferior a 20% da área total a subdividir, a diferença existente deverá ser acrescida ao mínimo da área reservada para os sistemas de recreio, excetuados os loteamentos de chácaras ou sítios.

§ 2º. - A disposição das ruas de um plano qualquer deverá garantir a continuidade do traçado das ruas vizinhas.

Artigo 300 - Não poderão ser loteados os terrenos baixos, alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar-lhes o escoamento das águas.

Art. 301 - A frente mínima do lote será de 10m nos bairros residenciais e 8m nas zonas comerciais.

Parágrafo único - A área mínima do lote será de 250m².

Art. 302 - Nas zonas residenciais a ocupação do lote com a edificação principal será no máximo de 50% da área total.

Parágrafo único - O edifício principal nas zonas residenciais terá obrigatoriamente área de frente com a profundidade mínima de 4m.

Art. 303 - Não são permitidos lotes de fundo.

Art. 304 - Será permitido o agrupamento de construções que tenham no máximo 6 casas e que fique isolado 1,50m dos lotes vizinhos.

Art. 305 - Na zona comercial e industrial a ocupação do lote com a edificação principal será, no máximo de 80% da área total.

Art. 306 - A critério da autoridade sanitário, os lotes que apresentem partes situadas em cota inferior ao eixo da rua terão reserva obrigatória de faixa não edificável para construção de obras de saneamento.

Da Abertura de Passagens em Quadras Existentes

Art. 307 - Só é permitida a abertura de passagem para construção de casas residenciais, quando a área a retalhar esteja situada na zona urbana e tenha frente para logradouros públicos existentes oficialmente em 29 de dezembro de 1.951, data da promulgação da Lei 1.561-A.

Parágrafo único - A abertura dessas passagens só será autorizada quando comprovada a impossibilidade de abertura de ruas com 9m de largura em virtude de área encravada com testada não superior a 30m.

Art. 308 - Estas passagens que não poderão atravessar as quadras de rua a rua só serão autorizadas em terrenos cuja profundidade, na perpendicular à via pública, não seja inferior a 50m nem superior a 100m.

Parágrafo único - As autorizações só serão dadas, em casos amplamente, justificados e com a aquiescência do poder público municipal.

Art. 309 - As passagens deverão ter 6m de largura e terminarão sempre em praça de manobra de 12m de diâmetro.

Art. 310 - As construções serão exclusivamente residenciais, não sendo permitida a edificação de apartamentos, e obedecerão as seguintes condições:

I - recuo de 4m do alinhamento;

II - recuos laterais de 1,50m de um lado apenas quando se tratar de uma só residência e de ambos os lados quando se tratar de mais de uma, até o máximo de 4 casas;

III - recuo de 4m da divisa do fundo, admitida a construção de edícula em função da área principal.

ANEXO 6

Anteprojeto de Lei de Loteamentos

Versão proposta no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969

Dispõe sobre loteamento urbano, concessão de uso como direito real e dá outras providências.

CAPITULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º - Os loteamentos urbanos serão regidos por esta Lei.

Art. 2º - Considera-se loteamento urbano a subdivisão de gleba igual ou superior a um hectare em lotes destinados a edificação em área urbana ou de expansão urbana.

Parágrafo Único – Considera-se também loteamento a subdivisão de área inferior a um hectare que implique em abertura de novas vias ou logradouros públicos ou no prolongamento ou modificação dos existentes.

Art. 3º - Para os efeitos desta lei, considera-se área urbana:

I – A sede de município e áreas circunvizinhas de edificação contínua;

II – As áreas de edificação contínua de vilas e povoados;

III – As áreas focos de urbanização, tais como aquelas em que estejam implantados estabelecimentos industriais, comerciais, educacionais, culturais, recreativos, administrativos, de saúde, de culto religioso, de fontes hidrominerais e terminais de transporte.

Art. 4º - Para os efeitos desta lei, considera-se de expansão urbana:

I – A área contígua à urbana, em qualquer ponto, no raio de um quilômetro;

II – As áreas de beira-mar ao longo da costa numa extensão de dois quilômetros contados do bater do mar em marés vivas.

Art. 5º - Ficam vedados loteamentos urbanos fora das áreas definidas nos artigos 3º e 4º.

Parágrafo Único - Excluem-se desvedação os loteamentos em Município declarados por lei estâncias climatéricas.

Art. 6º - Não se considera loteamento, mas simples desmembramento a subdivisão de áreas urbana inferior a um hectare em lotes para edificação desde que seja aproveitado o sistema viário oficial e não se abram novas vias ou logradouros públicos nem se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§1º - À falta de legislação municipal específica aplicam-se aos desmembramentos os artigos 14 a 19 presente lei.

§ 2º - Os contratos referentes a terrenos objeto a terrenos objeto de desmembramento e as escrituras ou sentenças de divisão só poderão ser submetidos ao Registro Imobiliário se atendida a disposição do artigo 17 quanto à área mínima do lote desmembrado e do remanescente ou se a área desmembrada for incorporada a lote confrontante.

§ 3º - Se o desmembramento acarretar abertura ou prolongamento de via particular ou impuser servidão de passagem, ou aproveitar servidão já existente será necessária prévia autorização municipal para o registro dos respectivos títulos.

§ 4º - Os instrumentos a que se referem os parágrafos 2º e 3º deste artigo deverão ser encaminhados ao Registro de Imóveis juntamente com a respectiva planta, em escala 1:1.000.

Art. 7º - As diretrizes urbanísticas e edílicas desta lei não prevalecerão sobre os planos diretores e outras leis do Município, mas serão obrigatórias na falta delas e naquilo em que forem omissas.

Parágrafo Único – A União não concederá cotas do Fundo de Participação dos Municípios nem quaisquer outros benefícios àqueles que, possuindo população urbana superior a dez mil habitantes, deixarem de incorporar a sua legislação as disposições urbanísticas e edílicas desta lei, salvo se possuírem plano diretor.

Art. 8º - Para nenhum efeito legal será considerado Plano Diretor de Município o planejamento que, nos preceitos relativos à utilização do solo para fins urbanos, deixar de inscrever disposições sobre;

I – Definição das áreas urbana e de expansão urbana;

- II – Zoneamento de áreas para uso exclusivo ou misto de caráter residencial, comercial, industrial, cívico, cultura e para outras utilizações coletivas;
- III – Sistema viário, passagem de pedestre e logradouros públicos com suas dimensões e características;
- IV – Reserva de áreas verde e florestais, quando necessárias;
- V – Casos especiais de superquadras, conjuntos habitacionais, industriais, comerciais, recreativos e outros de interesse da comunidade, quando necessários.

CAPITULO II

Das normas urbanísticas para o loteamento

Art. 9º - Os loteamentos deverão atender pelo menos aos seguintes requisitos:

- I – A área mínima destinada ao sistema viário será de 20% do total da gleba;
- II – A área mínima destinada ao equipamento comunitário será de 2,5% da área total;
- III – A área mínima destinada aos espaços livres de uso público, excluídas as áreas destinadas ao sistema viário e ao equipamento comunitário, será de 10%;
- IV – As quadras terão comprimento máximo de quatrocentos e vinte e cinco metros;
- V – As quadras com extensão superior a duzentos metros terão, a cada 150 metros pelo menos, vias de passagem para pedestres, com largura de três metros. As edificações dos lotes lindeiros a essas vias deverão ter recuos laterais de quatro metros, no mínimo;
- VI – As declividades máximas das vias urbanas serão de 10% e as mínimas de 0, 4%; poder-se-á admitir declividade até 15% mediante cabal demonstração de impossibilidade prática de atendimento do limite de 10%;
- VII – Ao longo dos cursos d'água e das faixas de domínio público das ferrovias, rodovias federais, estaduais e intermunicipais e ductos de transporte serão reservadas das áreas de largura e não inferior a 15 metros de cada lado, a partir das margens, para sistema de vias de circulação;
- VIII – A extensão das vias sem saída somada à da praça de retorno não excederá cem metros;
- IX – As praças de retorno das vias sem saída deverão ter diâmetro mínimo de vinte metros;
- X – Em nenhum caso, poderão prejudicar o escoamento natural das águas nas respectivas bacias hidrográficas e as obras necessárias serão feitas obrigatoriamente nas vias públicas ou em faixas especialmente destinadas para este fim;
- XI – As vias do loteamento deverão dar continuidade as principais vias adjacentes e se harmonizar com a topografia local.
- XII – todo loteamento deverá ter acesso através de via pública pré-existente.

§ 1º - Os loteamentos com área inferior a um hectare estão excluídos, a critério da Prefeitura, das obrigações previstas nos incisos II e III.

§ 2º - Entende-se por equipamento comunitário as escolas, hospitais, centros de saúde, centros cívicos, administrativos ou equivalentes.

Art. 10 - A Prefeitura Municipal não poderá exigir área destinada aos espaços livres, equipamentos comunitários e sistema viário superior a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser loteada e só poderá superar os mínimos fixados nos itens I, II e III do artigo anterior se autorizada por lei municipal.

Art. 11 - A Prefeitura poderá exigir em cada loteamento a reserva de faixa “non aedificandi” para rede de água e esgoto ou outros equipamentos urbanos.

Parágrafo Único – Entende-se por equipamento urbano os sistemas de abastecimento de águas, serviço de esgotos, energia elétrica, guias e sarjetas, iluminação pública, passeios, pavimentação, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Art. 12 - Não se admitirão loteamentos em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações.

Art. 13 - Nos loteamentos não se admitirão lotes para fins habitacionais ou reservados para equipamento comunitário em terrenos de declividade superior a 30%, salvo quando nas faixas litorâneas e nos Municípios oficialmente declarados estâncias climatéricas.

Art. 14 - As taxas máximas de ocupação dos lotes destinados a habitação unifamiliar serão de 60%; o coeficiente máximo da edificação será de uma vez a área do lote; os recuos fronteiros de seis metros pelo menos; os recuos laterais, quando houver, serão no mínimo de um metro e cinquenta centímetros.

Art. 15 - Os lotes destinados a habitações unifamiliares isoladas de ambos os lados deverão ter área mínima de 250 metros quadrados e frente não inferior a 10 metros.

Art. 16 - Os lotes destinados a habitações unifamiliares isoladas apenas de um lado deverão ter área mínima de 215 metros quadrados e frente não inferior a 8 metros e cinquenta centímetros.

Art. 17 - Os lotes destinados a habitações unifamiliares sem recuos laterais terão área mínima de cento e setenta e cinco metros quadrados e frente não inferior a sete metros.

Parágrafo Único – Não será permitida a continuidade de mais de dez lotes contíguos destinados a habitações unifamiliares sem recuos laterais. Entre a edificação do último lote e a edificação do lote vizinho deverão medear pelo menos três metros.

Art. 18 - Nos lotes de esquina considera-se frente qualquer das faces do imóvel fronteiriças à via pública, a juízo do proprietário, salvo disposição contrária do plano de urbanização da área.

Art. 19 - Nos lotes destinados a habitação unifamiliar haverá recuo obrigatório de 3 metros nos fundos quando não houver edículas ou quando estas estiverem incorporadas ao corpo principal ou a ele ligadas por construção coberta.

Art. 20 - Os loteamentos para usos industriais e outros capazes de poluir as águas ou a atmosfera deverão obedecer as normas de prevenção da poluição editadas pelos órgãos competentes.

Art. 21 - Os loteamentos deverão respeitar as exigências do Patrimônio Histórico Artístico Nacional que concerne à preservação do patrimônio histórico, monumental e paisagístico.

Art. 22 - Os loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social integrados ao Sistema Financeiro da Habitação previsto na lei 4. 380, de 21 de agosto de 1964, poderão ser feitos segundo as normas especiais de órgãos competentes do governo federal, desde que não infrinjam, na sua localização, o zoneamento estabelecido pelas diretrizes do planejamento do Município.

CAPITULO III

Do Projeto de Loteamento

Art. 23 - Antes da elaboração do projeto de loteamento o interessado deverá requerer à Prefeitura as diretrizes para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário apresentando para esse fim planta do imóvel em 3 vias ou quantas exigidas pelo Município, na escala de 1:1000, assinadas pelo proprietário, compromissário ou cessionário e por profissional habilitado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, contendo:

- I – As divisas da gleba a ser loteada;
- II – As curvas de nível às distâncias adequadas;

III – A localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV – A indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada.

§ 1º - Se o interessado for proprietário, compromissário ou cessionário de área contígua àquela objeto do loteamento, as plantas apresentadas deverão abranger a totalidade do imóvel.

§ 2º - A critério da Prefeitura Municipal poderá ser exigido levantamento plani-altimétrico até o talvegue de curso d'água ou espigão próximo.

Art. 24º - A Prefeitura traçará nas plantas apresentadas, de acordo com as diretrizes de planejamento do município e normas urbanísticas vigentes:

I – As ruas ou estradas que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido;

II – A localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário; e das áreas livres de uso público.

III – as faixas sanitárias de terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais.

§ 1º - Uma via da planta, com o respectivo traçado, será devolvida ao interessado.

§ 2º - Se o município não dispuser de normas de planejamento regularmente aprovadas nem de órgão de planejamento, de urbanismo ou de serviços de engenharia urbana, deverá no prazo máximo de trinta dias contratar profissional habilitado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura para o fim específico de propor o traçado a que se refere este artigo.

§ 3º - Se a Prefeitura não tiver possibilidade de realizar o contrato de assessoria técnica referido no parágrafo anterior, deliberará com os meios de que dispuser.

§ 4º - Em qualquer hipótese, o prazo máximo de que disporá o município para traçar as diretrizes mencionadas nos incisos I e II será de sessenta dias a partir da apresentação regularmente instruída do pedido do interessado. Transcorrido esse prazo sem manifestação do município, não mais caberá impor as exigências previstas neste artigo.

§ 5º - As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de um ano.

Art. 25 - Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, o projeto conterá desenhos na escala de 1:100, memorial descritivo e será apresentado à Prefeitura em 3 vias, ou quantas exigidas, acompanhado do título de propriedade, de compromisso ou de cessão.

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

I – O sistema de vias com a respectiva hierarquia;

- II – A subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numerações;
- III – As dimensões lineares e angulares do projeto com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;
- IV – Os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de comunicação e praças, nas escalas horizontal de 1:1000 e vertical de 1:100.
- V – A indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetados;
- VI – A indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos, nesta ordem:

- I – A descrição sucinta do loteamento, com as suas características e destinação
- II – As condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidam sobre os lotes e suas construções, além das já constantes das normas de planejamento do município.
- III – A indicação dos espaços livres e das áreas destinadas a equipamentos urbano e comunitário que passarão ao domínio público do município no ato de registro do loteamento.
- IV – A indicação dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública já existentes no loteamento e adjacências e o modo de se estabelecerem as conexões necessárias à sua utilização.

CAPITULO IV

Da Aprovação do Loteamento

Art. 26 – O projeto de loteamento deverá ser aprovado por órgão competente da Prefeitura, dentro do prazo de 60 dias, salvo se houver necessidade de retificação de plantas ou memoriais ou ainda regularização de documentos, caso em que o prazo se restabelecerá após o atendimento das exigências legais pelo interessado.

§ 1º - A Prefeitura deverá efetuar de uma só vez as exigências necessárias à regularização do projeto.

§ 2º - Se a Prefeitura não dispuser de órgão competente para aprovação do loteamento nem de profissional que, contratado em obediência ao § 2º do Art. 24, sobre ele possa opinar, deliberar com os meios ao seu alcance.

§ 3º - Escoado o prazo de 60 dias sem decisão por parte da Prefeitura, o projeto será havido como automaticamente aprovado, podendo ser submetido ao Registro Imobiliário.

CAPITULO IV

Do Registro do Loteamento

Art. 27 – O projeto aprovado, inclusive por decurso do prazo, deverá ser submetido ao registro imobiliário dentro de dois anos sob pena de caducidade da aprovação, com mais os seguintes documentos:

I – Título de propriedade ou de compromisso irretratável de compra e venda ou de permuta, ou cessão de direitos, do qual conste cláusula de emissão de posse e contenha consentimento para alienação dos lotes, devidamente registrado.

II – Histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado dos respectivos comprovantes.

III – Certidões negativas:

- a) De tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
- b) De ações reais referentes ao imóvel;
- c) De ações penais com respeito a crime contra o patrimônio.

IV – Certidões:

- a) Dos cartórios de protestos de títulos;
- b) De ações pessoais relativas ao proprietário, ao promissário comprador e ao cessionário;
- c) De ônus reais relativos ao imóvel;

V – Comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução de vias de circulação do loteamento, da demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais;

VI – Exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão do qual constarão obrigatoriamente indicações previstas no artigo 36.

Parágrafo Único – A existência de ônus real sobre o imóvel, desde que haja anuência expressa do titular, não impede o registro como também não o impede a existência de ações pessoais e de protestos que manifestamente não possam prejudicar os compradores de lotes.

Art. 28 – Examinada a documentação, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de inscrição para receber impugnações no prazo de 15 dias. A publicação incluirá pequeno desenho de localização da área.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feita imediatamente a inscrição. Se houver impugnação – de terceiros, o processo será enviado ao juiz competente para a decisão.

§ 2º - Ouvido o interessado e o Ministério Público, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, podendo remeter as partes para as vias ordinárias se aprova não lhe permitir uma decisão segura.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nas demais regiões, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver. Não havendo, o Oficial do Registro divulgará o edital e o desenho de localização do modo costumeiro.

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar a inscrição em desacordo com as exigências desta lei ficará sujeito a multa equivalente a dez vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 29 – O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio.

Parágrafo Único - No livro de transcrição, e à margem do registro da propriedade loteada, a averbar-se-ão a inscrição do loteamento e suas alterações, bem como a abertura de ruas e praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos. No livro indicador real abrir-se-á, na mesma data de inscrição, uma indicação para cada lote.

Art. 30 – Quando a área loteada estiver situada em mais de um distrito, o registro será feito em todas as circunscrições imobiliárias atingidas pela mesma.

Art. 31 – Desde a data da inscrição do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 32 – A inscrição de loteamento só poderá ser cancelada:

I – Por mandado judicial

II – A requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, enquanto nenhum lote houver sido transacionado.

III – A requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura.

§ 1º - A Prefeitura só poderá se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III o cancelamento dependerá sempre das providências II e III o cancelamento dependerá sempre das providências previstas no artigo 28 e

parágrafos e de vistoria judicial, com audiência de Ministério Público, para comprovar a ausência de adquirentes instalados na área loteada.

Art. 33 – o processo de loteamento e os contratos depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas emolumentos, ainda que a título de busca, só sendo cobráveis, na forma regimental, as certidões que forem solicitadas.

CAPITULO VI

Dos Contratos

Art. 34 – Os compromissos de compra e venda, as cessões e promessas de cessão são irretratáveis, atribuem direito à adjudicação compulsória e, estando averbados, conferem direito real aponível a terceiros.

Art. 35 – O adquirente de lote poderá notificar o loteador para a outorga do contrato no prazo de quinze dias. Não atendida a notificação, a carta-proposta de compra, o instrumento de reserva de lote ou outro documento preliminar possibilitarão execução específica e poderão ser averbados para valer perante terceiros.

Art. 36 – Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do artigo 27, nº VI, e conterão pelo menos, as seguintes indicações:

- I – Nome, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;
- II – Denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;
- III – Descrição do lote ou dos lotes que forem objeto do compromisso, confrontações, número, área e outras características;
- IV – Preço, prazo, forma e local de pagamento, bem como a importância do sinal e correção monetária, se pactuada;
- V – Juros sobre o débito sem aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente de 10% o débito e só exigível nos casos de intervenção judicial ou de mora superior a três meses;
- VI – A rescisão automática do compromisso, se ajustada;
- VII – Declaração do contratante a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote comprometido;

VIII – Declaração das restrições urbanísticas e edilícias fixadas pelo loteador, além das previstas nos artigos 14, 15, 16, 17, 19.

§ 1º - O contrato deverá ser firmado em três vias ou extraído em três traslados, sendo um para cada parte e o terceiro para arquivo registro imobiliário, após as averbações e anotações devidas.

§ 2º - É necessária a outorga do cônjuge quando casado o promitente vendedor ou cedente.

§ 3º - Quando o contrato houver sido firmado por procurador de qualquer das partes, será obrigatório o arquivamento da procuração no registro imobiliário com a terceira via ou traslado do título.

Art. 37 – Sendo o imóvel loteado objeto de compromisso de compra e venda, cessão ou hipoteca, o inadimplemento por parte do promitente comprador, cessionário ou devedor hipotecário não repercutirá junto aos adquirentes de lotes que, notificando judicialmente deverão pagar suas prestações diretamente ao credor insatisfeito, ate o montante das respectivas dívidas.

Art. 38 – Qualquer alteração no loteamento inscrito dependera de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, aprovado pela Municipalidade e depositado no Registro de Imóveis em complemento do projeto original, com a devida averbação.

Art. 39 – O adquirente por ato inter-vivos ou por sucessão legítima ou testamentária da propriedade loteada subroga-se nos direitos e obrigações do alienante originário, ficando obrigado a manter os compromissos de compra e venda em todas as cláusulas, sendo nula de pleno direito qualquer disposição em contrário.

Art. 40 – O falecimento dos contratantes não resolve a promessa de compra e venda, a cessão ou a promessa de cessão as quais se transmitirão aos herdeiros ou sucessores. Também não as resolve a sentença declaratória de falência de qualquer das partes. Se a quebra for do loteador, dar-lhe-á comprimento o síndico ou o liquidatário; se o promissário ou cessionário, os seus direitos serão vendidos em hasta pública pelo liquidatário.

Art. 41 – O contrato pode ser transferido por simples trespasse, lançado no verso das vias em poder das partes, ou por instrumento em separado, declarando-se o número da inscrição do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário, para a devida averbação.

§ 1º - A cessão independente da anuência do loteador mas, em relação a este, seus efeitos só se produzem depois de cientificado por escrito pelas partes ou quando averbada a cessão.

§ 2º - Uma vez averbada a cessão feita sem conhecimento do loteador, o oficial do registro – dar-lhe-á ciência, por escrito, dentro de dez dias.

Art. 42 – Rescinde-se o contrato:

I – Por decisão judicial;

II – Por acordo entre as partes;

III – Por inadimplência do adquirente depois de constituído em mora na forma do artigo seguinte;

IV – Automaticamente, se expressamente convencionado e se houver atraso de pelo menos oito prestações.

Parágrafo Único – A cláusula de rescisão automática só terá eficácia enquanto não averbado o contrato.

Art. 43 – Se o adquirente atrasar o pagamento de duas prestações sucessivas, o loteador poderá requerer sua notificação ao oficial do registro imobiliário para que satisfaça em trinta dias as prestações vendidas, as que nesse prazo se vencerem, os juros contratados e as despesas de notificação devendo o débito total ser depositado, contra recibo, em mãos oficial.

§ 1º - Transcorrido o prazo sem o pagamento ou a defesa a que se refere o parágrafo seguinte, estará rescindido o contrato, podendo o interessado requerer o cancelamento da averbação.

§ 2º - Ao invés de efetuar o pagamento poderá o adquirente, no prazo da notificação, apresentar defesa por escrito, dirigida ao oficial do registro de imóveis. Este abrirá vista à parte contrária, por cinco dias, para se manifestar sobre a defesa, e em seguida remeterá o processo ao juiz competente que, em jurisdição graciosa, resolverá de plano ou mediante instrução sumária, autorizando ou negando o cancelamento da averbação.

§ 3º - Sendo desconhecida a residência do adquirente ou se este se esconder, a notificação será feita por edital resumido, publicado pelo menos uma vez no Diário Oficial do Estado e em jornal local, se tratar de loteamento no Município Capital do Estado; nos demais casos a publicação se fará apenas em jornal local, se houver; não havendo jornal, o oficial dará a publicidade ao edital conforme o costume.

§ 4º - No caso de inadimplemento de qualquer outra cláusula ou condição relevantes do contrato, só se tornará efetiva a rescisão após 60 (sessenta) dias decorridos da data da prévia notificação ao devedor.

§ 5º - As notificações previstas nesta lei poderão igualmente ser promovidas através do Cartório de Registro de Títulos e Documentos da comarca do local do imóvel ou da residência do devedor, facultando-se ao Oficial o recebimento das importâncias em atraso e seus acréscimos.

Art. 44 – Se o loteador furtar-se ao recebimento de prestações, poderá o adquirente depositá-las junto ao Oficial de Registro de Imóveis ou em estabelecimento bancário, à disposição do loteador cientificando-se este por escrito.

Art. 45 – Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

Art. 46 – Rescindido o contrato por inadimplência do adquirente que já tenha pago um terço do preço avançado, o loteador deverá restituir o valor recebido nas mesmas condições e em igual número de parcelas, desde que o imóvel não tenha sofrido depreciação. A obrigação de restituir não prevalece se o inadimplemento resultou de desídia ou má fé por parte do devedor.

Parágrafo Único - Extingue-se o direito à restituição decorridos dois anos de rescisão do contrato.

Art. 47 – A escritura definitiva de venda e compra, qualquer que seja o valor do lote, poderá se fazer por instrumento particular ou público, a critério do comprador. Se o vendedor exigir instrumento público, a seu cargo ficarão as despesas de tabelião.

Art. 48 – Opera-se a transferência da propriedade do lote pela transcrição:

- a) Da escritura pública ou particular de venda e compra;
- b) De decisão judicial;
- c) Da promessa de compra e venda, cessão ou promessa de cessão, uma vez comprovado o pagamento do preço junto ao Registro de Imóveis.

§ 1º - A quitação das três últimas prestações faz presumir, até prova em contrário, que as anteriores se acham pagas.

§ 2º - Quando a gleba loteada for objeto de compromisso ou de cessão, também estes títulos poderão ser transcritos como previsto neste artigo.

§ 3º - O oficial do registro dará ciência ao proprietário, por escrito e no prazo de dez dias, sempre que transcrever promessa de compra e venda, cessão ou promessa de cessão.

Art. 49 – A averbação de compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelada:

I – Por mandado judicial;

II – A requerimento conjunto das partes contratantes;

III – Quando houver rescisão comprovada do contrato;

IV – Quando for transcrita a escritura definitiva pública ou particular de compra e venda ou quando for transcrita a própria promessa, com o comprovante do pagamento do preço.

CAPITULO VII

Da quitação antecipada e usucapião

Art. 50º – Tomando conhecimento de que o loteamento não se acha inscrito, o adquirente de lote devesse suspender os pagamentos das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta no prazo máximo de três anos.

§ 1º - Uma vez inscrito o loteamento, as prestações poderão ser novamente exigidas, não correndo juros nem correção monetária desde a data da suspensão dos pagamentos.

§ 2º - Escoado o prazo de três anos sem a inscrição, o compromisso estará automaticamente quitado.

§ 3º - Se o imóvel loteado for objeto de compromisso, cessão ou hipoteca, deverão também ser notificados o proprietário, o cedente e o credor hipotecário para exigirem a regularização do loteamento ou promoverem-na por si mesmos, subrogados, pela ordem da grandeza de seus créditos, nos direitos e obrigações do loteador.

§ 4º - O Prefeito Municipal e o Ministério Público poderão também promover a notificação prevista neste artigo como também poderão requerer preventivamente o seqüestro dos créditos do loteador até a completa regularização do loteamento.

Art. 51 – O compromisso quitado na forma do artigo anterior poderá ser transcrito no Registro de Imóveis, transferindo a propriedade do lote, desde que contenha os elementos indispensáveis à sua localização e à identificação das partes.

Art. 52 – Aquele que adquirir lote de terreno de loteamento não inscrito e o possuir por três anos, pagando ou não as prestações, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de qualquer outro título ou boa fé que, em tal caso, se presumem, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis.

§ 1º - O prazo acima terá como exclusiva causa de interrupção a inscrição do loteamento

§ 2º - Regularmente inscrito o loteamento, o prazo estará automática e definitivamente interrompido.

CAPITULO VIII

Disposições Gerais

Art. 53 – O Poder Público poderá haver do loteador tudo quanto tiver de despende com equipamentos urbanos ou expropriações para regularizar o loteamento promovido à sua revelia ou executado em desacordo com as normas de aprovação.

Art. 54 – Em caso de expropriação de lote adquirido na forma dos artigos 50, § 2º e 52, o valor da indenização não poderá ser superior à importância paga pelo adquirente, corrigida monetariamente.

Art. 55 – Nas desapropriações, não serão considerados como loteados os loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não comprometidos e objeto de loteamento não inscrito ou irregularmente inscrito.

Art. 56 – A Municipalidade poderá expropriar as áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para aquisição de novas unidades, em forma a ser regulamentada.

Art. 57 – A alienação de lote até 250 metros será objeto de seguro obrigatório, na forma que a lei regulamentar, em caso de falecimento ou de incapacidade permanente do comprador.

Art. 58 – O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

Art. 59 – O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Art. 60 – O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta lei será sempre a da comarca da situação do lote.

Art. 61 – O loteador poderá contratar no mesmo instrumento de compromisso de compra e venda de lote, ou separadamente, o financiamento da construção ou empreitá-la com o adquirente, desde que o faça através de contrato-padrão, depositado juntamente com o memorial do loteamento no Registro de Imóveis.

Parágrafo Único – O adquirente não poderá transferir seus direitos – sobre o lote sem transferir também o contrato de financiamento ou de construção, quando houver, nem estes sem aqueles. A rescisão de uns acarretará a de outros.

Art. 62 – É permitida a constituição de associação comunitária para representação e administração de loteamento, bem como a execução de obras ou serviços de interesse do bairro, mediante convênio com os poderes públicos competentes.

Parágrafo Único – Essas associações poderão adotar a organização que convier, desde que aprovadas previamente pela Prefeitura e registradas como entidades não lucrativas.

CAPITULO IX

Da Concessão de Uso

Art. 63 – É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social específico.

§ 1º - A concessão de uso, qualquer que seja o seu valor, poderá ser contratada por instrumento público ou particular ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º - Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno, para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º - Resolve-se a concessão, antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º - A concessão de uso pode ser, por instrumento público ou particular, objeto de hipoteca e se transfere por ato inter-vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, podendo o contrato estipular direito de preferência do concedente e caso de transferência da concessão.

§ 5º - Os terrenos públicos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, ou de suas autarquias, quando passíveis de utilização por particulares, serão, de preferência, concedidos para uso desejado pelos interessados, ao invés de serem vendidos ou doados.

Art. 64 – É permitida a concessão de uso do subsolo bem como do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.

Art. 65 – A concessão de uso de terreno não implica a concessão de uso do subsolo e do espaço aéreo.

CAPITULO X

Disposições Finais

Art. 66 – Os loteamentos cujos pedidos já estejam protocolados na Prefeitura Municipal, na data da publicação desta lei, não serão por ela atingidos.

Art. 67 – O compromisso de compra e venda, a cessão e a promessa de cessão, por instrumento público ou particular, referentes a imóveis não loteados, desde que não contenham cláusula de arrependimento, admitem adjudicação compulsória na forma estabelecida nos Arts. 346 do C.P.C. e, estando regularmente registrados, atribuem ao seu titular direito real oponível a terceiros.

Art. 68 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei nº. 58, de 10-12-37, o Decreto nº. 3.079 de 15-9-38 as disposições em contrário e o Decreto nº. 271, de 28-2-67.

ANEXO 7

Ante-Projeto de Lei de Loteamentos

Versão aprovada no Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, 1969

Dispõe Sobre loteamento urbano, concessão de uso como direito real e dá outras providências.

CAPITULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º - Os loteamentos urbanos serão regidos por esta Lei.

Art. 2º - Considera-se loteamento urbano a subdivisão de gleba igual ou superior a um hectare em lotes destinados a edificação em área urbana ou de expansão urbana.

Parágrafo Único – Considera-se também loteamento a subdivisão de área inferior a um hectare que implique em abertura de novas vias ou logradouros públicos ou no prolongamento ou modificação dos existentes.

Art. 3º - Para os efeitos desta lei, considera-se área urbana:

I – A sede de município e áreas circunvizinhas de edificação contínua;

II – As áreas de edificação contínua de vilas e povoados;

III – As áreas focos de urbanização, tais como aquelas em que estejam implantados estabelecimentos industriais, comerciais, educacionais, culturais, recreativos, administrativos, de saúde, de culto religioso, de fontes hidrominerais e terminais de transporte.

Art. 4º - Para os efeitos desta lei, considera-se de expansão urbana aquela assim definida pela lei municipal.

Art. 5º - Ficam vedados loteamentos urbanos fora das áreas definidas nos artigos 3º e 4º.

Art. 6º - Não se considera loteamento mas simples desmembramento a subdivisão de áreas urbana inferior a um hectare em lotes para edificação desde que seja aproveitado o sistema viário oficial e não se abram novas vias ou logradouros públicos nem se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§1º - O desmembramento que acarretar abertura ou prolongamento de via particular ou de passagem, dependerá de autorização municipal para o registro dos respectivos títulos.

§ 2º - Os instrumentos a que se refere o parágrafo anterior deverão ser apresentados ao Registro de Imóveis juntamente com a planta do desmembramento.

§ 3º - Se o desmembramento acarretar abertura ou prolongamento de via particular ou impuser servidão de passagem, ou aproveitar servidão já existente será necessária prévia autorização municipal para o registro dos respectivos títulos.

§ 4º - Os instrumentos a que se referem os parágrafos 2º e 3º deste artigo deverão ser encaminhados ao Registro de Imóveis juntamente com a respectiva planta, em escala 1:1.000.

CAPITULO II

Dos Requisitos urbanísticos para o Loteamento

Art. 7º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos aos seguintes requisitos:

I – As áreas destinadas a sistema de circulação, equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão, no mínimo, de trinta e cinco por cento (35%) e, no máximo, de cinquenta por cento (50%) do total da gleba;

II – À margem de águas correntes e dormentes, de faixas de domínio público de rodovias, ferrovias e dutos, bem como junto à orla marítima, serão reservadas faixas com largura estabelecida na legislação competente;

III – As vias do loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes e harmonizar-se com a topografia local.

Parágrafo Único – Consideram-se comunitários os equipamentos de educação, saúde, administração e equivalentes.

Art. 8º - A Prefeitura poderá exigir em cada loteamento reserva de faixa “non aedificandi” para rede de água e esgoto ou outros equipamentos urbanos.

Parágrafo Único – Entendem-se por equipamento urbano os sistemas de abastecimento de água, serviço de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Art. 9º - Não se admitirão loteamentos em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações e onde as condições geológicas não sejam propícias à edificação.

CAPITULO III

Do Projeto de Loteamento e sua Aprovação

Art. 10 - Antes da elaboração do projeto de loteamento o interessado deverá requerer à Prefeitura as diretrizes para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário apresentando para esse fim planta do imóvel em 3 vias ou quantas exigidas pelo Município, na escala de 1:1000, assinadas pelo proprietário, compromissário ou cessionário e por profissional habilitado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, contendo:

I – As divisas da gleba a ser loteada;

II – As curvas de nível à distância adequada;

III – A localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV – A indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada.

Art. 11 - A Prefeitura indicará nas plantas apresentadas, de acordo com as diretrizes de planejamento do município e normas urbanísticas vigentes:

I – As ruas ou estradas que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido;

II – A localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário; e das áreas livres de uso público.

III – As faixas sanitárias de terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e faixa não edificável.

Parágrafo Único- As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de um ano.

Art. 12 - Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, o projeto conterá desenhos, memorial descritivo e será apresentado à Prefeitura, acompanhado do título de propriedade, de compromisso ou de cessão.

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

- I – O sistema de vias com a respectiva hierarquia;
- II – A subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numerações;
- III – As dimensões lineares e angulares do projeto com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;
- IV – Os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de comunicação e praças,
- V – A indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetados;
- VI – A indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos, nesta ordem:

- I – A descrição sucinta do loteamento, com as suas características e destinação;
- II – As condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidam sobre os lotes e suas construções, além das já constantes das normas de planejamento do município;
- III – A indicação dos espaços livres e das áreas destinadas a equipamentos urbano e comunitário que passarão ao domínio público do município no ato de registro do loteamento;
- IV – A indicação dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública já existentes no loteamento e adjacências e o modo de se estabelecerem as conexões necessárias à sua utilização.

Art. 13 - O projeto de loteamento deverá ser aprovado por órgão competente da Prefeitura.

Parágrafo Único – Os espaços livres de uso comum não poderão ter a sua destinação alterada desde a aprovação do loteamento.

CAPITULO IV

Do Registro do Loteamento

Art. 14º – O projeto aprovado deverá ser submetido ao registro imobiliário, com mais os seguintes documentos:

- I – Título de propriedade ou de compra e venda com reserva de domínio, com expressa anuência para lotear;
- II – Histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado dos respectivos comprovantes.
- III – Certidões negativas:
 - a) De tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
 - b) De ações reais referentes ao imóvel;
 - c) De ações penais com respeito a crime contra o patrimônio.

IV – Certidões:

- a) Dos cartórios de protestos de títulos; com prazo de cinco anos, referentes ao loteador e ao titular do domínio sobre a gleba;
- b) De ações pessoais relativas ao proprietário, ao compromissário comprador e ao cessionário;
- c) De ônus reais relativos ao imóvel;

V – Comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução de vias de circulação do loteamento, da demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais;

VI – Exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão do qual constarão obrigatoriamente indicações previstas no artigo 23.

Parágrafo Único – A existência de ônus real sobre o imóvel, desde que haja anuência expressa do titular, não impede o registro como também não o impede a existência de ações pessoais e de protestos que manifestamente não possam prejudicar os compradores de lotes.

Art. 15 – Examinada a documentação, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de inscrição para receber impugnações no prazo de 15 dias. A publicação incluirá pequeno desenho de localização da área.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feita imediatamente a inscrição. Se houver impugnação – de terceiros, o processo será enviado ao juiz competente para a decisão.

§ 2º - Ouvido o interessado e o Ministério Público, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, podendo remeter as partes para as vias ordinárias se aprova não lhe permitir uma decisão segura.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar a inscrição em desacordo com as exigências desta lei ficará sujeito a multa equivalente a dez vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 16 – O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio.

Parágrafo Único - No livro de transcrição, e à margem do registro da propriedade loteada, a averbar-se-ão a inscrição do loteamento e suas alterações, bem como a abertura de ruas e

praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos. No livro indicador real abrir-se-á, na mesma data de inscrição, uma indicação para cada lote.

Art. 17 – Quando a área loteada estiver situada em mais de um distrito, o registro será feito em todas as circunscrições imobiliárias atingidas pela mesma.

Art. 18 – Desde a data da inscrição do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 19 – A inscrição de loteamento só poderá ser cancelada:

I – Por mandado judicial

II – A requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, enquanto nenhum lote houver sido transacionado.

III – A requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura.

Parágrafo Único – Nas hipóteses dos incisos II e III, o cancelamento dependerá sempre das providências previstas no artigo 15 e parágrafos, com assistência do Ministério Público, e de homologação judicial.

Art. 20 - O projeto de loteamento poderá ser examinado em Cartório por qualquer pessoa, a todo tempo, independentemente do pagamento de custas e emolumentos, ainda que a título de busca, só sendo remuneráveis na forma regimental, as certidões que forem solicitadas.

Art. 21 - É vedado colocar à venda lotes de loteamento não inscrito.

CAPITULO VI

Dos Contratos

Art. 22 – As vendas de lotes far-se-ão pelo sistema de reserva de domínio até o integral pagamento do preço.

Art. 23 - A venda de lotes com reserva de domínio poderá ser feita por instrumento particular ou público, que conterá, pelo menos, os seguintes elementos:

I – Nome, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;

II – Denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;

III – Descrição do lote ou dos lotes que forem objeto do compromisso, confrontações, número, área e outras características;

IV – Preço, prazo, forma e local de pagamento, bem como a importância do sinal e correção monetária, se pactuada;

V – Juros sobre o débito sem aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente de 10% o débito e só exigível nos casos de intervenção judicial;

VI – A rescisão automática do compromisso, se ajustada;

VIII – Declaração das restrições urbanísticas e edilícias fixadas pelo loteador

§ 1º - O contrato deverá ser firmado em três vias, sendo um para cada parte e a terceira para arquivo registro imobiliário, após as averbações e anotações devidas.

§ 2º - É necessária a outorga do cônjuge quando casado o promitente vendedor ou cedente.

§ 3º - Quando o contrato houver sido firmado por procurador de qualquer das partes, será obrigatório o arquivamento da procuração no registro imobiliário com a terceira via ou do título.

§ 4º - Se uma das partes exigir que o contrato se faça por instrumento público, a seu cargo ficarão as despesas de tabelião.

Art. 24 - Averbado o contrato à margem da inscrição do loteamento, o comprador torna-se titular dos seguintes direitos reais:

I – De garantia, em relação à alienação ou oneração posterior;

II – De uso do lote, até a transferência do domínio ou a resolução do contrato;

III – De aquisição, mediante o cumprimento do contrato.

§ 1º - O comprador que houver cumprido as obrigações do contrato poderá, após pagar os tributos devidos e exibindo as certidões exigidas para a transferência do domínio, levar à transcrição o seu título.

§ 2º - O Oficial do Registro de Imóveis, verificando haverem sido satisfeitas as exigências deste artigo, transcreverá o contrato, transmitindo-se em consequência, o domínio do comprador. Se não as considerar satisfeitas, suscitará a dúvida, para decisão do juiz competente.

§ 3º - Far-se-á também a transcrição mediante consentimento expresso do loteador.

§ 4º - Ao vendedor caberá ação de anulação da transcrição, se esta, com ou sem decisão judicial, se fizer sem satisfação das mesmas exigências.

§ 5º - Ao comprador caberá ação para obter a transcrição quando recusada.

§ 6º O Oficial do Registro dará ciência ao vendedor, em 10 dias, por escrito, sempre que transcrever contrato sem seu conhecimento.

Art. 25 - Sem a averbação, o contrato produz direitos de natureza pessoal, conferindo ao comprador, após o pagamento do preço, ação contra o vendedor, para obter a adjudicação do domínio.

Art. 26 - Com ou sem averbação, a posse do lote e os respectivos riscos passam ao comprador, na data do contrato e independentemente de tradição real ou simbólica.

Art. 27 - Sendo a prazo o pagamento do preço, a quitação da última prestação faz presumir, até prova em contrário, que as anteriores se acham pagas.

Art. 28 – Qualquer alteração no loteamento inscrito dependera de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração.

Parágrafo Único – A alteração será submetida à aprovação da Prefeitura, e, aprovada, será averbada no Registro de Imóveis.

Art. 29 – O adquirente por ato inter-vivos ou por sucessão legítima ou testamentária da propriedade loteada subroga-se nos direitos e obrigações do alienante originário, ficando obrigado a manter os compromissos de compra e venda em todas as cláusulas, sendo nula de pleno direito qualquer disposição em contrário.

Parágrafo Único - A sentença declaratória da falência de qualquer das partes não resolve o contrato. Se a quebra for do vendedor, dar-lhe-á cumprimento o síndico ou o liquidatário; se do comprador, os seus direitos serão vendidos em hasta pública.

Art. 30 – O contrato pode ser transferido por simples trespasse, lançado no verso das vias em poder das partes, ou por instrumento em separado, declarando-se o número da inscrição do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário, para a devida averbação.

§ 1º - A cessão independente da anuência do loteador mas, em relação a este, seus efeitos só se produzem depois de cientificado por escrito pelas partes ou quando averbada a cessão.

§ 2º - Uma vez averbada a cessão feita sem conhecimento do loteador, o oficial do registro – dar-lhe-á ciência, por escrito, dentro de dez dias.

Art. 31 – Rescinde-se o contrato:

I – Por decisão judicial;

II – Por acordo entre as partes;

III – Por inadimplência do adquirente depois de constituído em mora na forma do artigo seguinte;

IV – Automaticamente, se expressamente convencionado e se houver atraso de pelo menos oito prestações.

Parágrafo Único – A cláusula de rescisão automática só terá eficácia durante os dois primeiros anos de vigência do contrato e enquanto este não for averbado.

Art. 32 – Se o comprador atrasar o pagamento de duas prestações sucessivas, o loteador poderá requerer sua notificação ao oficial do registro imobiliário para que satisfaça em trinta dias as prestações vendidas, as que nesse prazo se vencerem, os juros contratados e as despesas de notificação devendo o débito total ser depositado, contra recibo, em mãos oficial.

§ 1º - Transcorrido o prazo sem o pagamento ou a defesa a que se refere o parágrafo seguinte, estará rescindido o contrato, podendo o interessado requerer o cancelamento da averbação.

§ 2º - Ao invés de efetuar o pagamento, poderá o comprador, no prazo da notificação, apresentar defesa por escrito, dirigida ao oficial do registro de imóveis, o qual notificará a parte contrária para se manifestar sobre a defesa, no prazo de cinco dias, e, em seguida, remeterá o processo ao juiz competente para julgamento. A decisão não impedirá que o interessado pleiteie, pelas vias ordinárias, o reconhecimento de seus direitos.

§ 3º - Sendo desconhecida a residência do comprador ou se este se ocultar, a notificação será feita por edital resumido, publicado pelo menos uma vez no Diário Oficial do Estado e em jornal local, se tratar de loteamento em município Capital de Estado; nos demais casos, a publicação se fará em jornal local, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - Em caso de inobservância de qualquer outra cláusula relevante do contrato, a rescisão só se tornará efetiva após 60 (sessenta) dias da data da notificação do devedor.

§ 5º - As notificações previstas nesta lei poderão igualmente ser promovidas através do Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca do local do imóvel ou da residência do devedor, podendo o oficial receber as importâncias em atraso bem como certificar a falta de pagamento.

Art. 33 – Se o vendedor se recusar a receber prestações, poderá o comprador depositá-la à sua disposição no Registro de Imóveis, que lhe dará ciência, por escrito, do depósito.

Art. 34 – Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

Art. 35 – Rescindido o contrato por inadimplência do adquirente que já tenha pago um terço do preço avançado, o loteador deverá restituir o valor recebido nas mesmas condições e em igual número de parcelas, desde que o imóvel não tenha sofrido depreciação. A obrigação de restituir não prevalece se o inadimplemento resultou de desídia ou má fé por parte do devedor.

Parágrafo Único - Extinguer-se-á o direito à restituição decorridos dois anos de rescisão do contrato.

Art. 36 - A averbação do contrato só poderá ser cancelada:

I – A requerimento conjunto dos contratantes;

II – Quando houver rescisão do contrato;

III – Quando for transcrito o contrato;

VI – Por mandato judicial.

Art. 37 – Se o interessado na compra de lote dispuser de recibo de sinal, carta proposta ou outro documento preliminar firmado com o loteador, poderá notificá-lo para que, em dez dias assine o contrato. Não atendida a notificação, quaisquer dos documentos referidos conferirão os mesmos direitos do contrato.

CAPITULO VI

Dos Loteamentos Irregulares

Art. 38 – O adquirente de lote, verificando que o loteamento não se acha inscrito, poderá suspender os pagamentos das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta no prazo máximo de três anos.

§ 1º - Uma vez inscrito o loteamento, as prestações poderão ser novamente exigidas, não correndo juros nem correção monetária desde a data da suspensão dos pagamentos.

§ 2º - Escoado o prazo de três anos sem a inscrição, o contrato será quitado.

§ 3º - Se o imóvel loteado for objeto de venda com reserva de domínio, compromisso de venda e compra, cessão ou hipoteca, deverão também ser notificados o proprietário, o cedente e o credor hipotecário para exigirem a regularização do loteamento ou promoverem-

na por si mesmos, subrogados, segundo força de seus créditos, nos direitos e obrigações do loteador.

§ 4º - O Prefeito Municipal e o Ministério Público poderão também promover a notificação prevista neste artigo, assim como requerer preventivamente o seqüestro dos créditos do loteador até a completa regularização do loteamento.

Art. 39 – Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão do contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40 – Não havendo sido inscrito o loteamento, o comprador, promitente comprador ou cessionário que possuir o lote por três anos, pagando ou não as prestações, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de qualquer outro título e boa fé que, em tal caso, se presumem, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para transcrição no registro de imóveis.

Parágrafo Único – O prazo acima terá como causa única de interrupção a inscrição do loteamento.

Art. 41 – O Poder Público poderá haver do loteador tudo quanto tiver de despender com equipamentos urbanos ou expropriações para regularizar loteamento não aprovado, ou executado em desacordo com as normas de aprovação.

Art. 42 – Nas desapropriações, não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não comprometidos e objeto de loteamento não inscrito ou irregularmente inscrito.

CAPITULO VII

Disposições Gerais

Art. 43 – As normas legais relativas à venda com reserva de domínio de bens móveis, não se aplicam à venda com reserva de domínio de bens imóveis.

Art. 44 – O imóvel objeto de venda com reserva de domínio pode ser loteado desde que haja expressa anuência do vendedor. Neste caso, o comprador cederá seus direitos e obrigações sobre os lotes aos interessados, aplicando-se ao cedente e ao cessionário as disposições desta lei relativas ao vendedor e ao comprador de lotes.

Art. 45 – Se a gleba loteada for objeto de venda com reserva de domínio ou de hipoteca, o inadimplemento por parte do comprador ou devedor hipotecário não repercutirá junto aos compradores de lotes, que, notificados judicialmente, deverão pagar suas prestações diretamente ao credor insatisfeito, até o montante das respectivas dívidas.

Art. 46 – Se o loteador participar de grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica integrante do grupo será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes ou ao Poder Público.

Art. 47 - A Prefeitura poderá expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para aquisição de novas unidades, em forma a ser regulamentada.

Art. 48 – Na venda de lote de até 250m², será obrigatório seguro, como for regulamentado, para cobrir o pagamento do preço em caso de morte ou de incapacidade permanente do comprador.

Parágrafo Único – Morrendo ou tornando-se incapaz o comprador e não havendo seguro, o contrato de venda considerar-se-á quitado.

Art. 49 – O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, e os vizinhos são partes legítimas para a ação contra a edificação em desacordo com as restrições legais ou contratuais.

Art. 50 – O loteador não poderá fundar qualquer ação ou defesa na presente lei, sem apresentação dos registros e atos a que ela se refere.

Art. 51 – O loteador poderá contratar, no mesmo instrumento, a venda de lote e o financiamento ou empreitada da construção, desde que o faça através de contrato padrão, depositado juntamente com memorial do loteamento no Registro de Imóveis.

Parágrafo Único – O comprador não poderá transferir seus direitos sobre o lote, sem transferir também o contrato de financiamento ou de construção, quando houver, nem este sem aqueles.

Art. 52 – Os imóveis não loteados poderão ser objeto de venda com reserva de domínio, aplicando-se ao caso, no que couberem, os artigos nº. 24, 25, 26, 27, 33 e 34.

Art. 53 – Os contratos constitutivos ou translativos de direitos reais sobre imóvel, de valor até duzentas vezes o maior salário mínimo vigente no país, poderão ser lavrados por instrumento particular assinado pelas partes e subscrito por duas testemunhas, desde que haja assistência de advogado legalmente habilitado ao exercício profissional.

CAPITULO VIII

Da Concessão de Uso

Art. 54 – É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social específico.

§ 1º - A concessão de uso, qualquer que seja o seu valor, poderá ser contratada por instrumento público ou particular ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º - Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno, para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º - Resolve-se a concessão, antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º - A concessão de uso pode ser, por instrumento público ou particular, objeto de hipoteca e se transfere por ato inter-vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, podendo o contrato estipular direito de preferência do concedente e caso de transferência da concessão.

§ 5º - Os terrenos públicos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, ou de suas autarquias, quando passíveis de utilização por particulares, serão, de preferência, concedidos para uso desejado pelos interessados, ao invés de serem vendidos ou doados.

Art. 55 – É permitida a concessão de uso do subsolo bem como do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.

Art. 56 – A concessão de uso de terreno não implica a concessão de uso do subsolo e do espaço aéreo.

CAPITULO IX

Disposições Penais e Finais

Art. 57 - É crime contra a economia popular promover loteamento urbano fazendo, em proposta, contratos, prospectos ou comunicação ao público ou aos interessados, afirmação falsa sobre a observância dos preceitos desta lei.

Pena: Reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo legal vigente no país.

§ 1º - Incorrem na mesma pena o loteador ou seus mandatários, bem como os diretores ou gerentes de sociedade loteadora ou corretora, que, em proposta, contrato, publicidade, prospecto, relatório, parecer, balanço ou comunicação ao público ou a compradores de lotes, candidatos ou proponentes, fizerem afirmação falsa sobre a legalidade do loteamento.

§ 2º - O julgamento destes crimes será da competência do Juízo singular, aplicando-se os artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº. 1521, de 26-12-1951.

Art. 58 – É contravenção relativa à economia popular, punível na forma do artigo 10 da Lei nº 1.521, de 26-12-1951, vender ou receber proposta de compra, sem previamente satisfazer as exigências constantes desta lei.

Art. 59 – Os órgãos de informação e publicidade que divulguem propaganda de parcelamento de terreno urbano que não observou as exigências desta lei, sujeitar-se-ão à multa em importância correspondente ao dobro do preço pago pelo anunciante, a qual reverterá em favor da municipalidade do local do imóvel.

Art. 60 – Os loteamentos já aprovados na Prefeitura Municipal, na data da publicação desta lei, não serão por ela atingidos.

Art. 61 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto Lei nº 58, de 10-12-37, o Decreto nº 3.079 de 15-9-38 as disposições em contrário e o Decreto nº 271, de 28-2-67.

ANEXO 8

Lei Federal nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

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

§ 1º. – Considera-se loteamento 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.

§ 2º. – Considera-se desmembramento 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.

Art. 3º. - Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III – em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

CAPÍTULO II

Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento

Art. 4º. - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – As áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

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

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

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

§ 1º. – A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§ 2º. – Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Art. 5º. - O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

CAPÍTULO III

Do Projeto de Loteamento

Art. 6º. - Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

- I – As divisas da gleba a ser loteada;
- II – As curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;
- III – A localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;
- IV – A indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;
- V – O tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;
- VI – As características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Art. 7º. - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

- I – As ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;
- II – O traçado básico do sistema viário principal;
- III – A localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;
- IV – As faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;
- V – A zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de 2 (dois) anos.

Art. 8º. - O Município de menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderá dispensar, por lei, a fase de fixação das diretrizes previstas nos Arts. 6º e 7º desta Lei, para a aprovação do loteamento.

Art. 9º. - Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos e memorial descritivo, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais, todos relativos ao imóvel.

§ 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 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.

§ 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 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.

CAPÍTULO IV

Do Projeto de Desmembramento

Art. 10 - Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado do título de propriedade e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo:

- I – A indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;
- II – A indicação do tipo de uso predominante no local;
- III – A indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Art. 11 – Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, em especial o inciso II do Art. 4º e o Art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. O Município, ou o Distrito Federal quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no § 1º do Art. 4º desta Lei.

CAPÍTULO V

Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento

Art. 12 - O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Art. 13 - Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:

I – Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II – Quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III – Quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15 - Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no Art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Art. 16 - A lei municipal definirá o número de dias em que um projeto de loteamento, uma vez apresentado com todos os seus elementos, deve ser aprovado ou rejeitado.

Art. 17 - Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do Art. 23 desta Lei.

CAPÍTULO VI

Do Registro do Loteamento e Desmembramento

Art. 18 - Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I – Título de propriedade do imóvel;

II – Histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III – Certidões negativas:

a) De tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) De ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) De ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - Certidões:

a) Dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) De ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) De ônus reais relativos ao imóvel;

d) De ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V – Cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI – Exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII – Declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º. – Os períodos referidos nos incisos III, alínea b e IV, alíneas a, e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas serem extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º. – A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º. – A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

Art. 19 - Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º. – Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela 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.

§ 2º. – Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º. – Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º. – O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das

sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º. – Registrado o loteamento, o Oficial de Registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Art. 20 - O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio.

Parágrafo único. No Registro de Imóveis far-se-á o registro do loteamento, com uma 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.

Art. 21 - 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 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.

§ 2º. – É defeso ao interessado processar simultaneamente, perante diferentes circunscrições, pedidos de registro do mesmo loteamento, sendo nulos os atos praticados com infração a esta norma.

§ 3º. – Enquanto não procedidos todos os registros de que trata este artigo, considerar-se-á o loteamento como não registrado para os efeitos desta Lei.

§ 4º. – O indeferimento do registro do loteamento em uma circunscrição não determinará o cancelamento do registro procedido em outra, se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta, e desde que o interessado requeira a manutenção do registro obtido, submetido o remanescente do loteamento a uma aprovação prévia perante a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso.

Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Art. 23 - O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I – Por decisão judicial;

II – A requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III – A requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

§ 1º. – A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º. – Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º. – A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada.

Art. 24 - O processo de loteamento e os contratos de depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca.

CAPÍTULO VII

Dos Contratos

Art. 25 - São irrevogáveis os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros.

Art. 26 - Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

I - Nome, registro civil, cadastro fiscal no Ministério da Fazenda, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;

II – Denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;

III – Descrição do lote ou dos lotes que forem objeto de compromissos, confrontações, área e outras características;

IV - Preço, prazo, forma e local de pagamento bem como a importância do sinal;

V – Taxa de juros incidentes sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente a 10% (dez por cento) do débito e só exigível nos casos de intervenção judicial ou de mora superior a 3 (três) meses;

VI – Indicação sobre a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote compromissado;

VII – Declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

§ 1º. - O contrato deverá ser firmado em 3 (três) vias ou extraídas em 3 (três) traslados, sendo um para cada parte e o terceiro para arquivo no registro imobiliário, após o registro e anotações devidas.

§ 2º. - Quando o contrato houver sido firmado por procurador de qualquer das partes, será obrigatório o arquivamento da procuração no registro imobiliário.

Art. 27 - Se aquele que se obrigou a concluir contrato de promessa de venda ou de cessão não cumprir a obrigação, o credor poderá notificar o devedor para outorga do contrato ou oferecimento de impugnação no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de proceder-se ao registro de pré-contrato, passando as relações entre as partes a serem regidas pelo contrato-padrão.

§ 1º. - Para fins deste artigo, terão o mesmo valor de pré-contrato a promessa de cessão, a proposta de compra, a reserva de lote ou qualquer, outro instrumento, do qual conste a manifestação da vontade das partes, a indicação do lote, o preço e modo de pagamento, e a promessa de contratar.

§ 2º. - O registro de que trata este artigo não será procedido se a parte que o requereu não comprovar haver cumprido a sua prestação, nem a oferecer na forma devida, salvo se ainda não exigível.

§ 3º. - Havendo impugnação daquele que se comprometeu a concluir o contrato, observar-se-á o disposto nos Arts. 639 e 640 do Código de Processo Civil.

Art. 28 - Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

Art. 29 - Aquele que adquirir a propriedade loteada mediante ato inter vivos, ou por sucessão causa mortis, sucederá o transmitente em todos os seus direitos e obrigações,

ficando obrigado a respeitar os compromissos de compra e venda ou as promessas de cessão, em todas as suas cláusulas, sendo nula qualquer disposição em contrário, ressalvado o direito do herdeiro ou legatário de renunciar à herança ou ao legado.

Art. 30 - A sentença declaratória de falência ou da insolvência de qualquer das partes não rescindirá os contratos de compromisso de compra e venda ou de promessa de cessão que tenham por objeto a área loteada ou lotes da mesma. Se a falência ou insolvência for do proprietário da área loteada ou do titular de direito sobre ela, incumbirá ao síndico ou ao administrador dar cumprimento aos referidos contratos; se do adquirente do lote, seus direitos serão levados à praça.

Art. 31 - O contrato particular pode ser transferido por simples trespasse, lançado no verso das vias em poder das partes, ou por instrumento em separado, declarando-se o número do registro do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário, para o devido registro.

§ 1º. - A cessão independe da anuência do loteador, mas, em relação a este, seus efeitos só se produzem depois de cientificado, por escrito, pelas partes ou quando registrada a cessão.

§ 2º. – Uma vez registrada a cessão, feita sem anuência do loteador, o Oficial do Registro dar-lhe-á ciência, por escrito, dentro de 10 (dez) dias.

Art. 32 - Vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor.

§ 1º. - Para os fins deste artigo o devedor-adquirente será intimado, a requerimento do credor, pelo Oficial do Registro de Imóveis, a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionados e as custas de intimação.

§ 2º. - Purgada a mora, convalescerá o contrato.

§ 3º. – Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, o vendedor requererá ao Oficial do Registro o cancelamento da averbação.

Art. 33. Se o credor das prestações se recusar recebê-las ou furtar-se ao seu recebimento, será constituído em mora mediante notificação do Oficial do Registro de Imóveis para vir receber as importâncias depositadas pelo devedor no próprio Registro de Imóveis. Decorridos 15 (quinze) dias após o recebimento da intimação, considerar-se-á efetuado o pagamento, a menos que o credor impugne o depósito e, alegando inadimplemento do devedor, requeira a intimação deste para os fins do disposto no Art. 32 desta Lei.

Art. 34 - Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

Parágrafo único. Não serão indenizadas as benfeitorias feitas em desconformidade com o contrato ou com a lei.

Art. 35 - Ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o Oficial do Registro de Imóveis mencionará este fato no ato do cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, se for comprovada a restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao Registro de Imóveis.

§ 1º. - Ocorrendo o depósito a que se refere este artigo, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o interessado para vir recebê-lo no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de ser devolvido ao depositante.

§ 2º. - No caso de não se encontrado o interessado, o Oficial do Registro de Imóveis depositará quantia em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária.

Art. 36 - O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado:

- I – Por decisão judicial;
- II – A requerimento conjunto das partes contratantes;
- III – Quando houver rescisão comprovada do contrato.

CAPÍTULO VIII

Disposições Gerais

Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 38 - Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º. - Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º. - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º. - Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º. - Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º. - No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do Art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art. 39 - Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40 - 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.

§ 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 Art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 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, até o valor devido.

§ 4º. - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

Art. 41 - Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42 - Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43 - Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do Art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Art. 44 - O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Art. 45 - O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

Art. 46 - O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente Lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Art. 47 - Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento

irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Art. 48 - O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será o da comarca da situação do lote.

Art. 49 - As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º. - Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º. - Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

CAPÍTULO IX

Disposições Penais

Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública.

I – Dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II – Dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III – Fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I – Por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II – Com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.
Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51 - Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Art. 52 - Registrar 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 de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

CAPÍTULO X

Disposições Finais

Art. 53 - Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Art. 54 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 55 – Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 19 de dezembro de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Petrônio Portella

Angelo Amaury Stábile

Mário David Andreazza