

DIREITO URBANÍSTICO E O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Fátima Maria Nunes Memória de Andrade
Procuradora do Município de Fortaleza.

RESUMO

O artigo versa sobre noções do Direito Urbanístico, sua origem, e alguns aspectos do uso e parcelamento do solo urbano.

ABSTRACT

The essay is about some notions on Urbanistic Law, its origin, and some aspects of use and division of urban soil.

INTRODUÇÃO

O Direito Urbanístico, disciplina neófito no ramo do Direito Público, goza de autonomia didático-legal, não obstante a parca produção literária pátria a seu respeito. Ramo de profunda imbricação com o Direito Administrativo, do qual se desgarrou, ganha relevo na medida em que o Estado assume, cada dia mais acentuadamente, o papel do Welfare State, praticando sua política intervencionista. Na verdade, a partir da substituição do Estado Liberal e sua filosofia do "laissez faire, laissez passer", pelo Estado Social, ganha o Direito Público maior relevância. "É tempo de Direito Público. Único capaz de ordenar a convivência Estado- indivíduo em suas soluções preventivas e dirimentes dos conflitos verticais - um direito entre e para desiguais"¹.

Destarte, fundamental se apresenta a necessidade de se abarcar o estudo desta disciplina, mormente quando se constata a carência de estudos

doutrinários acerca de seus temas, somando-se o fato de 70% da população brasileira estar concentrada nos grandes centros urbanos, demandando-se estudos constantes e enfáticos sobre esta complexa questão.

O trabalho ora encaminhado apontará aspectos relativos ao parcelamento do solo urbano, inserindo-o no contexto mais amplo que permeia sua compreensão.

1. CIDADES E DIREITO URBANÍSTICO

Surtem, por volta de 5500 AC, as primeiras cidades, na região historicamente conhecida por Mesopotâmia. Como advertem os estudiosos, a partir do momento em que os homens produziram excedentes para comercializar, procederam à sua fixação ao solo. De nômades, passaram nossos antepassados a sedimentar-se em regiões engendrando núcleos habitacionais. Ser eminentemente social, somente em comunidade pode o homem desenvolver toda sua potencialidade. Surge o fenômeno da urbanização, concebida como "o processo pelo qual um conglomerado humano, quantitativamente relevante, agrega-se em determinada área, formando aglomerados funcional e socialmente relacionados do ponto de vista interno"².

O estágio mais importante para os seres humanos enquanto habitantes de cidades, dá-se na denominada terceira etapa do processo evolutivo da urbanização, quando da Revolução Industrial. Toda a mudança social verificada com este marco decisivo contribui para um novo impulso em termos de concentração urbana. Como registra a Mestra Magnólia Guerra, com a Revolução Industrial deu-se a passagem de uma economia doméstica, uma economia de manufatura que gerou, concomitantemente, a concentração de mão-de-obra e a criação de um mercado"³.

A partir do término da 2ª Guerra Mundial e conseqüente deterioração das cidades, emerge a figura do Direito Urbanístico, buscando a conciliação dos interesses dos proprietários aos interesses coletivos, visando a distribuição equânime de benefícios e ônus, entre os habitantes das cidades. Na realidade, a revolução urbana que, na história brasileira, ocorreu em meados da década de 30, aliado à reversão do quadro de concentração para as grandes cidades, propiciaram o surgimento de normas destinadas a amenizar os inúmeros problemas dessas grandes cidades. Quer se analise a urbanização sob o critério espacial ou o social, (mesmo porque estão os dois aspectos profundamente relacionados), urge se estudem os

1 CASTRO, José Nilo de, "Direito Municipal Positivo", Del Rey, Belo Horizonte, 1991, p. 259;

2 GUERRA, Maria Magnólia Lima, "Aspectos Jurídicos do Uso do Solo Urbano", Imprensa Universitária, Fortaleza, 1981, p. 34;

3 Idem, *Ibidem*, p. 36;

multifacetados temas a necessitarem de rápida elucidação.

Abordou-se anteriormente a problemática do conflito entre o direito de propriedade em aparente dissonância com os interesses sociais. Mister se esclareça que, inobstante a feição privatista outorgada pelos romanos ao instituto da propriedade, concebida como "ius utendi, fruendi et abutendi", houve substancial alteração, adquirindo tal direito feição de propriedade social!⁴ . Na verdade, Léon Duguit em seu "Les Transformations Générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon", já criticava, em 1920, a feição individualista da propriedade, concluindo que deveria esta assumir sua "fonction sociale". Esta função social acentuou-se após a 2ª Guerra Mundial, estando ligada ao uso, à utilização concreta dada ao imóvel.

Assim, a relação que se vislumbra entre cidades e Direito Urbanístico é nítida, voltando-se este para a perseguição da cidade viável, onde as funções elementares de habitar, trabalhar, circular e recrear possam ser bem usufruídas. A propriedade urbana que não estiver destinada a uma dessas atividades, não está c umprindo sua função social.

Arrematando, aponta-se uma singela definição de Direito Urbanístico: "o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano"⁵. Como reação à urbanização desordenada, surge o conceito técnico de urbanificação, enquanto "atividade deliberada de beneficiamento ou de rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando solo já urbanificado"⁶ .

Toda essa preocupação em buscar soluções para os inúmeros problemas que afligem as cidades surgiu com o Urbanismo, cujo conceito "evoluiu do estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade - "embellir la ville" - segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando à unidade fundamental entre a natureza e o homem. . . aproximando e relacionando a cidade e o campo para a obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis"⁷ .

Os urbanistas consideram o Urbanismo uma "arte utilitária", uma somatório de aspectos: ciência, arte e filosofia. Mais que isso, atua ela através de normas técnicas de planejamento e construção - normas-fins - e

4 FIGUEIREDO, Lúcia Valle, "Disciplina Urbanística da Propriedade", ERT, São Paulo, 1980, p. 9;

5 Idem, Ibidem, p. 8;

6 SILVA, José Afonso da, "Direito Urbanístico Brasileiro", ERT, São Paulo, 1981, p. 373;

7 MEIRELLES, Hely Lopes, "Urbanismo e proteção ambiental", RDP, nº 39/40, ERT, 1976, p. 38;

normas jurídicas - normas - meios - com vista a assegurar a viabilização das funções elementares, anteriormente expressas, relativas à vida na urbe. Tais funções foram estabelecidas pela Carta de Atenas, de 1933, que estipulou: "Les clefs de l'Urbanisme sont dans les quatre fonctions: habiter, travailler, se recréer, circuler" (ITEM 77)⁸.

2. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Como anteriormente exposto, a urbanificação é atividade programada para se tentar corrigir distorções apresentadas pelo processo de urbanização, aplicando-se os princípios do urbanismo. A urbanificação é uma importante maneira de se alcançar ordenação urbanística do solo, atuando na criação de novas áreas urbanas pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, ou modificando solo já urbanificado.

Consoante lição de José Afonso da Silva, a urbanificação pode ser comum ou especial, realizando-se a primeira pelo parcelamento urbanístico do solo e a segunda através da renovação urbana, da urbanificação compulsória e outros institutos⁹.

Parcelamento urbanístico do solo "é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas. Importa na mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanificação"¹⁰. Gleba é a área de terra que não foi ainda objeto de aruamento ou de loteamento.

O parcelamento é atividade urbanística tradicionalmente realizada por particulares, sendo conduzida pelo poder público, mormente em construção de casas populares, ainda assim, através de delegação para empresas privadas ou de economia mista. Sua forma mais característica é o loteamento, desenvolvido por subdivisão de glebas, que elaboram e executam planos urbanísticos, consoante diretrizes das prefeituras. Como estão a desempenhar função pertencente ao poder público, dependem de autorização municipal.

O parcelamento do solo urbano abriga vários institutos jurídicos para sua realização, estando todos previstos pela Lei Nº 6.766/76.

Loteamento é "a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes" (art. 1º, §1º, Lei Nº 6.766/79).

8 Idem, *Ibidem*, p. 40.

9 SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 373;

10 Idem, *Ibidem*, pp. 373/378;

Desmembramento é a "subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas vias e logradouro públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes" (art. 2º, §2º, Lei nº 6.766/79).

Como distingue o Mestre Hely Lopes Meirelles, "loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no registro imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município, e a limitação dos lotes; o desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público"¹¹.

"Há ainda o arruamento, que é unicamente a abertura de vias de circulação na gleba, como início de urbanização, mas que por si só não caracteriza loteamento ou desmembramento, e tanto pode ser feito pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas. Assim, pode haver arruamento sem loteamento ou desmembramento, mas não pode haver aquele ou este sem vias públicas, abertas, anterior ou concomitantemente com o parcelamento da gleba"¹².

Sujeita-se o loteamento a cláusulas convencionais e a normas legais de duas ordens: civis e urbanísticas. As cláusulas convencionais constam do plano e do memorial arquivado no registro imobiliário, para transcrição nas escrituras de alienação dos lotes. As normas civis são de competência exclusiva da União visando garantir a existência das áreas loteáveis e assegurar a regularidade das alienações dos lotes; as urbanísticas são de competência municipal e visa assegurar aos loteamentos os equipamentos e condições mínimas de habitabilidade e conforto, além de harmonizá-lo ao Plano Diretor do Município para sua correta expansão urbana.

A maioria de nossas municipalidades porém, achando erroneamento que a matéria é da competência exclusiva da União, não edita normas edilícias sobre urbanismo, em especial, do uso e ocupação do solo urbano.

11 MEIRELLES, Hely Lopes, "Urbanismo e proteção ambiental", RDP nº 39/40, ERT, São Paulo, 1976, p. 62;

12 Idem, *Ibidem*, p. 62;

A consequência são loteamentos irregulares, em total desalinhamento com as metas de urbanificação. A aprovação de loteamento está a depender sempre dos Municípios, observadas as prescrições civis da União, os preceitos sanitários do Estado e as imposições urbanísticas edilícia, ouvidas ainda, se for o caso, as autoridades militares e florestais e o INCRA.

Como leciona o Mestre Hely Lopes, "após a aprovação pela prefeitura, o loteamento será levado à inscrição no registro imobiliário competente, sendo passível de levantamento de dúvida pelo oficial do Registro e de impugnação por terceiros, as quais serão processadas e decididas judicialmente. A inscrição do loteamento produz, dentre outros, os seguintes efeitos imediatos: legitima a divisão e as vendas de lotes; torna imodificável unilateralmente o plano de loteamento e o arruamento; transfere para o domínio público do Município as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo"¹³.

Destarte, à luz da Lei Federal nº 6.766/79, incumbe aos Municípios editar normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano municipal, de acordo com as peculiaridades locais (art. 1º, §1º). Caberá ao Município estabelecer as diretrizes para o uso do solo urbano (arts. 6º, 7º e 8º). A aprovação do projeto de loteamento e desmembramento é feito pela Prefeitura, desde que atendidas aquelas diretrizes supramencionadas.

Em áreas de interesses especial, deverá haver prévia concordância e exame por parte do Estado, como nas áreas de proteção de mananciais, de patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, todas definidas em lei estadual. Se o loteamento localiza-se em áreas limítrofes do Município ou pertencentes a mais de um nas regiões metropolitanas, caberá às autoridades da unidade regional o exame e posterior aprovação sobre o loteamento.

Assim, a lei municipal encontra na lei federal um mínimo de exigências, podendo legitimamente exigir percentual maior de condições para deferimento do pedido de loteamento, tais como: posteamento, água e esgotos, pavimentação das vias de circulação, etc. Consubstancia-se tal entendimento outrossim pela lição de Toshio Mukai, ao preconizar que "embora o Município não esteja arrolado no caput do art. 24, também ele se submete a essa competências elencadas pelo art. 30, está o de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento a controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano", o que determina a utilização, pelo Município, da competência inscrita no inc. II do art. 30 (suplementar a legislação federal e estadual, no que couber)."¹⁴

13 Idem, *Ibidem*, p. 63;

3. CONCLUSÕES

O Direito Urbanístico, apesar de disciplina recentemente inscrita nos meios acadêmicos, reveste-se de fundamental importância para que se alcance a "cidade viável", onde as funções urbanísticas elementares possam ser satisfatoriamente desenvolvidas;

O Poder Público, através dos institutos de urbanificação, exercita seu "munus" a fim de organizar o fenômeno espontâneo da urbanização;

O parcelamento do solo urbano é meio de se ordenar o espaço urbano habitável, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas elementares: habitar, trabalhar, circular e recrear-se.

O parcelamento pode ser exercido pelo Poder Público ou por particulares. Cumpre ressaltar que, no último caso, devem os mesmos seguir as diretrizes edilícias, estando na dependência de autorização municipal;

No âmbito federal, a Lei nº 6.766/79 rege o parcelamento do solo urbano, prevendo seus dois institutos basilares: o loteamento e o desmembramento;

O loteamento e o desmembramento apresentam características delineadoras. Enquanto o primeiro só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, envolvendo atividades de urbanização, o segundo pode depender do alvedrio do particular ou por imposição judicial, sem atos de urbanização;

O loteamento sujeita-se a cláusulas convencionais e a normas legais: civis e urbanísticas;

Inúmeros municípios não editam normas urbanísticas locais acerca de loteamento, aprovando centenas deles em desrespeito às normas de urbanismo;

É de competência do Município editar normas complementares sobre o parcelamento do solo urbano, em consonância com suas peculiaridades locais. A Lei Federal nº 6.766/79 estipula o mínimo de exigências, cabendo à Municipalidade, se lhe for conveniente, açambarcar minúcias em suas regulamentações edilícias.

14 MUKAI, Toshio, "Plano Diretor nas Constituições Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais", RDF nº 94, ERT, 1990, p. 152.