

3.2.3 O tratamento legal do instituto jurídico do parcelamento do solo

André Luiz Esteves Gomes

Estagiário do Ministério Público do Estado de Minas Gerais lotado na 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Juiz de Fora (MG)

Cada vez mais o ambiente urbano se torna o local de residência e onde se desenvolvem as atividades humanas. No Brasil, o processo de urbanização de novas áreas urbanas nos municípios brasileiros se realiza através do parcelamento do solo, implantado na forma de loteamento, podendo ser regular ou irregular, concebendo a hipótese de clandestinidade. Para poder propiciar uma sustentação às atividades que serão desempenhadas nessas novas áreas urbanas, a expansão dos limites geográficos das áreas urbanas devem ser adequadamente organizadas.

A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura já existente. Para que isso ocorra, é necessário que a expansão física obedeça às regras e normas de cunho técnico e jurídico.

Quem sai às ruas das grandes cidades e vê o crescimento desordenado, com a expansão de edificações habitacionais, favelas e vários tipos de invasões, nem imagina que a legislação brasileira sobre a expansão urbana tem uma postura igualitária, considerada inovador, visando ao bem-estar de todos os cidadãos.

Cabe à Constituição da República o papel principal de determinadora das posturas legais. Em seu artigo 5º, inciso XXIII, prescreve que a propriedade atenderá a sua função social. Desde a constituição de 1934, a função social da cidade e da propriedade já aparece na legislação brasileira.

O capítulo sobre a Política Urbana, constante na Constituição de 1988, refere-se às funções sociais da cidade e da propriedade urbana, uma vez que seu conceito foi devidamente ampliado com a promulgação, em 2001, do Estatuto das Cidades¹, que impôs a limitação do direito de propriedade em prol do interesse público.

¹ Lei Federal nº10. 257, de 2001.

A política urbana, como forma de assegurar as funções sociais do município, deve garantir aos cidadãos o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações.

A priori devemos ter em mente dois conceitos básicos, quando falamos do Parcelamento do Solo, indicando a própria categoria e seu significado. Sob a óptica doutrinária, poderão ser avaliados pelo menos os aspectos físicos e jurídicos.

A primeira visão doutrinária, acerca dos aspectos físicos, diz respeito à mera divisão geodésica de um imóvel, e não obstante ao segundo, os aspectos jurídicos, direta ou indiretamente, passa a idéia de divisão da propriedade e o imediato efeito da formação de novos direitos autônomos de domínio sobre as unidades, frutos da divisão.

De fato, é certo afirmar que o parcelamento do solo é a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando com isso novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente idênticas¹.

O pioneirismo sobre o assunto no Brasil data de 1937, através do Decreto-Lei nº 58, versando o parcelamento do solo de forma indiscriminada e pouco específica, uma vez que regulava a venda dos lotes urbanos e também dos rurais de maneira igual.

O Decreto nº 3.079, de 15-09-1938, surgiu com a finalidade de regulamentar o Decreto-Lei anterior, em razão da natureza jurídica, mas nada acrescentou à matéria.

De 1938 a 1967, portanto há quase 30 anos, os parcelamentos de solo urbano e rural foram levados a efeito sem

nenhum controle ou fiscalização maior por parte das entidades públicas, por falta de uma autorização legislativa que delimitasse atribuições mais eficazes e autorizasse medidas enérgicas junto daqueles que fracionavam lotes de imóveis ao arrepio das exigências mínimas à formação de núcleos habitacionais.

Se o Decreto-Lei nº 58/37 e o Decreto nº 3.079/38 disciplinaram a forma e os requisitos de encaminhamento do parcelamento do solo, por outro lado não contemplaram nenhum tipo de penalização àqueles que descumpriram tais exigências, esvaziando os objetivos que a Lei tentara alcançar, tampouco alinharam quais os compromissos que os loteadores deveriam ter com infra-estrutura e espaços públicos.

Tal situação se arrastou até a edição do Decreto-Lei nº 271, de 28-02-1967, que dispôs sobre o loteamento urbano e a responsabilidade do loteador, entre outras coisas. Esse novo estatuto, a despeito de não atender ainda aos já consumados problemas criados pelos fatores acima indicados, ao menos estabeleceu regras e procedimentos por parte da Administração Pública local – municipal –, tanto no que tange à fiscalização como ao policiamento das atividades dos loteadores, além de bifurcar a idéia de parcelamento do solo².

Importante frisar que, já nesse estatuto jurídico (Dec.-Lei nº 271/67), o legislador determinou que, desde a data da inscrição do loteamento nos cadastros municipais, passam a integrar o domínio público as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos, bem como outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, como define em seu artigo 4º.

Não obstante, o Decreto-Lei nº 58, de 1937, vigorou por muito tempo sendo que, apenas em 28 de fevereiro de 1967, promulgou-se o Decreto-Lei nº 271, de 1967³.

Ao final, a regulamentação jurídica do parcelamento do solo se fez, somente através da legislação urbanística, sob a Lei Federal nº 67/66, revogando grande parte do Decreto-Lei 271 de 1967, e sendo atualmente reconhecida como o referencial jurídico do Parcelamento do Solo, rearticulando e sistematizando de forma mais coerente o assunto. No universo das leis urbanísticas, ela se destaca, primeiramente, por ser a Lei de abrangência nacional, dispondo sobre o Parcelamento do Solo urbano, e, depois, pelo estabelecimento de normas e parâmetros que vieram a nortear e determinar novas posturas nas legislações estaduais e municipais. Além disso, é tida como parâmetro urbanístico do País, no que tange à expansão urbana regular após o ano de 1980, haja vista que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais.

Isso decorreu em razão de as leis municipais não poderem se opor às leis estaduais e federais, respeitadas as respectivas competências definidas pela Constituição. De forma similar, as Leis estaduais também não podem estar em conflito com a legislação federal, de forma que é vital sua harmonização, respeitando a abrangência territorial de cada competência. Esse Decreto-Lei tratava exclusivamente do parcelamento do solo urbano, sendo

que o parcelamento rural já era objeto da Lei nº 4.506 de 30-11-1964, denominada Estatuto da Terra. Somente em março de 1977, fora apresentado um projeto de lei no Senado Federal, que viria a se tornar a Lei Federal nº 6.766, de 1979.

O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Como já referimos, a Lei nº 6.766/79 trouxe uma delimitação nova à temática sobre o parcelamento do solo urbano, impondo ao Poder Público importante tarefa na apreciação global de todo o procedimento próprio.

O parcelamento e a ocupação do solo têm como objetivo desenvolver as diferentes atividades urbanas, com a concentração equilibrada dessas atividades e de pessoas no município, estimulando e orientando o desenvolvimento urbano, rural e industrial no município, mediante controle do uso e aproveitamento do solo.

De acordo com as normas gerais da Lei nº 6.766/79, em seu artigo 1º, caberá aos Municípios estabelecer normas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades locais. Também podemos afirmar que a propriedade urbana ficou, pela Constituição Federal de 1988, submetida a esse processo urbanístico.

LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO: características e peculiaridades

Sabemos que a lei nº 6.766/79 veio a regular tão-somente o parcelamento do solo urbano, não abordando nada sobre o solo rural, que continua a ser regido pelas normas vigentes estabelecidas pela legislação anterior.

Quando define loteamento, no artigo 2º, a lei ampliou os contornos conceituais anteriormente definidos.

A gleba a que se refere a Lei é aquela porção de terra que não sofreu anteriormente nenhum parcelamento de caráter urbano voltado a edificação, uma vez que o loteamento se constitui num conjunto de glebas e lotes, destinados à edificação urbana.

O instituto do desmembramento parte da existência de uma situação de fato e não de direito, necessariamente. Significa dizer que, para desmembrar um imóvel de outro, o pretendente deverá observar se encontram presentes os requisitos objetivos exigidos, ou seja, existência de vias de circulação reconhecidas publicamente, devendo existir demonstração material deste reconhecimento e a desnecessidade de prolongá-las, ampliá-las ou modificá-las e que este desmembramento tenha por finalidade precípua a edificação.

É claro que as situações de parcelamento de solo clandestino, já consumado em data anterior à entrada de vigência da Lei nº 6.766/79, deverão ser reguladas pela Administração Pública de acordo com suas posturas, inclusive exigindo, se for o caso, equipamentos urbanos, infra-estrutura e áreas de domínio público.

¹ ATHAYDES, Olmiro Gayer, ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer. *Teoria prática do Parcelamento do Solo*. Ed. Saraiva, 1984.

² Art. 1º, §1º. Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no parágrafo 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.

³ Segundo Athaydes (1984), tratava-se de uma versão distorcida do Projeto de Lei elaborado pelo Professor Hely Lopes Meirelles.

BIBLIOGRAFIA

- ATHAYDES, Olmiro Gayer, ATHAYDES, Lisete A. Dantas Gayer. *Teoria e Prática do Parcelamento do Solo*. Ed. Saraiva, 1984.
- DAVIS, Kingsley. *Cidades: a urbanização da humanidade*. Ed. Zahar, 1972.
- GRAU, Eros Roberto. Loteamento em Área Metropolitana. *Revista de Direito Imobiliário*. Nº 12/julho-dezembro, 1983.
- MELLO, Celso Antonio B. de. *Elementos de Direito Administrativo*. Ed. RT, 1992.
- MUKAI, Toshio e outros. *Loteamentos e Desmembramentos Urbanos*. Ed. Sugestões Literárias, 1987.
- SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. ed. RT, 1989.
- VIANA, Marco Aurélio. *Comentários à lei sobre o parcelamento do solo urbano*. Ed. Saraiva, 1984.
- Site: <http://www.mp.rs.gov.br/urbanistico/jurisprudencia/id3764.htm>