

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

Bárbara Zacaroni Goulart

**A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO: UMA ESTRATÉGIA
PARA OS CHACREAMENTOS CONSOLIDADOS EM ZONA RURAL**

Belo Horizonte

2019

Bárbara Zacaroni Goulart

**A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO: UMA ESTRATÉGIA
PARA OS CHACREAMENTOS CONSOLIDADOS EM ZONA RURAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Sustentabilidade, na Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Meio Ambiente e Sustentabilidade.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marta Alves Larcher.

Belo Horizonte

2019

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

Bárbara Zacaroni Goulart

**A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO: UMA ESTRATÉGIA
PARA OS CHACREAMENTOS CONSOLIDADOS EM ZONA RURAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu*, Especialização em Direito Ambiental e Sustentabilidade: Teoria e Prática, promovido pelo Centro de Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf), escola institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), em parceria com a Escola Superior Dom Helder Câmara.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marta Alves Larcher.

Aprovado em: ____/____/____

Prof.^a Marta Alves Larcher
(Orientadora)

Ms. Cláudia Ferreira de Souza – Escola Superior Dom Helder Câmara
(Banca Examinadora)

Ms. Michelle de Freitas Vaz – Universidade de Itaúna
(Banca Examinadora)

Nota: _____

Belo Horizonte
2019

À minha família, amores e amigos,
claro.

“E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs

A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce”

A cidade (Chico Science, 1994)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida e sua infinita bondade para comigo. Ao Universo, por mais esta oportunidade.

Ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais e à Escola Superior Dom Helder Câmara, pelas lições (diárias, naquele) e oportunidade de especializar-me em Direito Ambiental e Sustentabilidade: Teoria e Prática.

A meus pais, Divani e Jorge, pelo apoio incondicional e fé (em mim) e por sempre apostarem em meu sucesso. À minha mãe, em especial, por ser minha maior inspiração e grande incentivadora de voos cada vez mais altos!

À minha irmã, Renata, pelos risos, sensibilidade, orações e torcida de sempre.

A João Vítor, meu sobrinho e afilhado, criança de ouro e esperança de um mundo fraterno, justo e equilibrado, pela compreensão da minha ausência tão presente.

Ao Gabriel, meu melhor amigo e companheiro de jornada, que abraça meus planos e me ensina, diariamente, com amor, cumplicidade, paciência e ternura.

A Ana, tio Ivan, Karine, Fabinho e meninos, pela calorosa acolhida, cuidado e carinho, sem o que esta conquista seria um tanto mais difícil.

Às “meninas da 8ª Promotoria de Justiça de Betim”, Dr.^a Carolina, Pablyane, Ana Clara, Viviane e Mariany, pelo suporte, amizade, generosidade, incentivo e pelo maravilhoso convívio! Muito obrigada!

A Nayara (responsável direta por esta pós-graduação), amiga querida, a quem admiro profundamente e tenho enorme gratidão.

A Michelle, amiga do peito, que sempre me convida à reflexão e gera em mim verdadeiro estado de graça e gratidão.

A todas as minhas amigas-irmãs, exemplos de vida e mulheres incríveis, fontes abundantes de alegria e empoderamento, Bárbara, Andrea, Tati, Carol, Isabella, Mariza.

Aos colegas de curso, que contribuíram sobremaneira para o meu aprendizado e sensibilização quanto à matéria ambiental.

Às queridas Edilane, Guiomar, Paula e Tânia, que tornaram esta jornada ainda mais aprazível. À Didi, em especial, por ser minha amiga de longa data, a quem muito estimo e por quem nutro enorme apreço e gratidão!

A todos os professores, mestres por vocação.

À Dr.^a Marta Alves Larcher, por desvelar-me a ideia de escrever sobre tema tão desafiador e, sobretudo, pelos ensinamentos, orientação, supervisão e intervenções, tão preciosos.

À Dr.^a Cláudia Ferreira de Souza, que prontamente se dispôs a compor a banca examinadora.

Aos adoráveis colegas, servidores e funcionários do CEAF e das bibliotecas do MP e da Dom Helder, pela vivacidade e prestimosidade.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que tudo isso fosse possível, meu especial muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho surgiu da inquietação com o crescimento desordenado das cidades e a expansão urbana excludente, caracterizada, principalmente, pelo espraiamento da mancha urbana, decorrente do avanço sobre as zonas rurais dos municípios. A pesquisa tem por objetivo demonstrar que os valores auferidos com a cobrança da outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt) podem ser revertidos para a regularização fundiária urbana de chacreamentos (parcelamentos do solo com fins urbanos) em zona rural, após a conversão do solo rural em urbano, como forma de distribuir equanimemente os ônus da urbanização, não sobrecarregar demasiadamente os municípios e, eventualmente, inibir a formação de novos núcleos urbanos informais desse tipo. Para tanto, ancora seus fundamentos principalmente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, no Estatuto da Cidade, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e na Lei n.º 13.465/2017, no que diz respeito à regularização fundiária urbana. O trabalho se baseia em pesquisa explicativa, com abordagem quantitativa, raciocínio indutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Parte de uma retrospectiva geral sobre o fenômeno urbano e traça o panorama legal da questão urbana no Brasil, perpassando pela análise de alguns dos fatores que produzem e, ou, justificam o crescimento desordenado da cidade e o avanço sobre a zona rural. Em seguida, discute a regularização fundiária dos chacreamentos situados em zona rural e a outorga onerosa de alteração do uso do solo, indagando se a regularização fundiária urbana é, *per se*, a solução para os chacreamentos em zona rural. Além do mais, sugere a inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017, no que se refere à expansão do perímetro urbano relacionada à regularização fundiária urbana. Por derradeiro, propõe uma “solução” pela via da Onalt, defendendo que a regularização fundiária urbana de chacreamentos em zonas rurais seja viabilizada a partir da previsão legal da incidência da cobrança da outorga, instituída para “indenizar” a transformação do solo rural em urbano, e financiada com os respectivos recursos auferidos, quando promovida pelo Poder Público municipal. As conclusões alcançadas pela pesquisa podem auxiliar os municípios brasileiros a adotarem soluções menos dispendiosas ao erário e mais efetivas, do ponto de vista urbanístico, na incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados à cidade formal. Podem ainda, indiretamente, ajudar a combater o parcelamento ilegal do solo que tende a suprimir as zonas rurais e expandir desnecessariamente o perímetro urbano das cidades.

Palavras-chave: Fenômeno urbano. Expansão urbana. Parcelamento do solo para fins urbanos. Chacreamentos em zona rural. Regularização fundiária urbana. Outorga onerosa de alteração do uso do solo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O FENÔMENO URBANO	11
2.1	Noções preliminares.....	12
2.1.1	<i>O surgimento, a formação e a consagração da cidade.....</i>	12
2.1.2	<i>A evolução da organização do território nas cidades e o surgimento do planejamento urbano.....</i>	14
2.1.3	<i>O planejamento urbano no Brasil.....</i>	18
2.1.4	<i>A questão urbana na Constituição Federal de 1988</i>	21
2.1.5	<i>O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001): norma geral de Direito Urbanístico</i>	23
2.1.6	<i>O plano diretor: norma municipal e principal instrumento do planejamento urbano.</i>	25
2.1.7	<i>O zoneamento da cidade.....</i>	26
3	A EXPANSÃO URBANA.....	29
3.1	Planejamento urbano, especulação imobiliária e configuração territorial da cidade: crescimento desordenado e avanço sobre a zona rural.....	31
3.1.1	<i>O parcelamento do solo para fins urbanos: Lei n.º 6.766/1979.....</i>	33
3.1.1.1	<u>Aspectos gerais das espécies de parcelamento do solo: desmembramento, loteamento, condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado</u>	35
3.1.1.1.1	Desmembramento e loteamento	36
3.1.1.1.2	Condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado	38
3.1.1.1.3	Vedações ao parcelamento do solo	39
3.1.1.1.4	Chacreamentos e anomia	41
4	A REGULARIZAÇÃO DOS CHACREAMENTOS SITUADOS EM ZONA RURAL E A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO	45
4.1	Desfazimento e, ou, reversão do loteamento ilegal	45
4.2	Regularização fundiária urbana: solução para os chacreamentos em zona rural?	47
4.2.1	<i>A expansão do perímetro urbano e a Reurb: da inconstitucionalidade à estratégia (solução?) pela via da Onalt.....</i>	51
4.2.1.1	<u>Inconstitucionalidade.....</u>	53
4.2.1.2	<u>Estratégia (solução?) pela via da Onalt</u>	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Num primeiro momento da história das cidades, os núcleos urbanos se formaram a partir do movimento natural e espontâneo de pessoas que se agrupavam graças à identificação de divindades e, ou, antepassados comuns. Naquele tempo, a ocupação do espaço territorial circundante era livre e despojada de qualquer planejamento.

Com o passar dos anos, junto com a evolução da cidade, vieram questões e problemas urbanos que ensejaram a necessidade de um plano, um planejamento (urbano) para gerir a vida pública coletiva, otimizar o ordenamento territorial e controlar o crescimento da cidade. Mas, como se verá, o plano não foi (é) capaz, por si só, de conter ou contornar os reveses típicos da dinâmica das cidades.

À vista disso, este trabalho objetiva enfrentar o tema da expansão urbana das cidades brasileiras, confrontando a realidade dos parcelamentos ilegais do solo na zona rural, mas, para fins urbanos (núcleos urbanos informais), com a necessidade de sua regularização e integração à cidade “formal”, mediante a conjugação de determinados instrumentos jurídicos de planejamento urbano, previstos no Estatuto da Cidade.

Para tanto, ancora seus fundamentos principalmente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, no Estatuto da Cidade, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e na Lei n.º 13.465/2017, no que diz respeito à regularização fundiária urbana.

O foco da pesquisa é discutir a possibilidade de uso dos recursos auferidos por meio da cobrança da outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt) para financiar a regularização fundiária urbana dos parcelamentos ilegais produzidos em zona rural, mas com fins urbanos, tendo em vista sua natureza de instrumento jurídico destinado ao financiamento do desenvolvimento urbano.

Sabe-se que, no Brasil, o fenômeno da urbanização foi (e ainda é!) mais veloz do que a legislação, refletindo no crescimento desordenado das cidades, com impactos ambientais, sanitários e socioeconômicos para a cidade e seus habitantes. No entanto, a expansão urbana desenfreada é multifatorial e pode decorrer tanto das discrepâncias socioeconômicas da população (cuja parcela menos favorecida, excluída do mercado formal de terras, recorre à autoconstrução, à clandestinidade, à informalidade), como do descumprimento das normas urbanísticas pelo Poder Público e cidadãos, ou da falta de planejamento e fiscalização por parte do Poder Executivo municipal.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a população urbana supera em muito a rural: são 15,6% da população vivendo em zonas rurais,

contra 84,4% em áreas urbanas. Para atender à demanda dessa população por moradia, atividades e oportunidades, é necessário produzir cada vez mais espaços urbanos, o que, muitas vezes, implica a ampliação do perímetro da cidade, mediante a alteração do uso do solo (conversão de áreas de uso rural para uso urbano).

À vista disso e das dificuldades que as camadas mais populares têm para morar nos centros urbanos, avultam os chacreamentos (parcelamentos de solo com fins urbanos) em zona rural, os quais, apesar de ilegais, são comuns em muitas cidades brasileiras, reclamando resposta urbanística eficiente. Para resolver a questão, deve-se buscar uma solução que, além de inibir a ocorrência de empreendimentos desse tipo, sane as irregularidades dos já consolidados, sem que os custos da urbanização sejam suportados exclusivamente pelo Poder Público municipal e a coletividade.

Diante disso, neste estudo, o que se pretende é lançar luz sobre dois instrumentos de política urbana expressos no Estatuto da Cidade, a Onalt e a regularização fundiária urbana, e refletir sobre a eficiência de sua utilização coordenada para os chacreamentos em zona rural.

Não se pretende, com esta pesquisa, esgotar o tema, mas tão somente convidar à reflexão sobre a existência de uma solução urbanisticamente viável e, possivelmente, exitosa, mas ainda pouco empregada.

A demarcação teórica do trabalho perpassa pela análise do planejamento urbano como instrumento de política urbana voltado a assegurar o crescimento ordenado da cidade e o cumprimento de sua função social, bem como pela responsabilidade dos entes federativos, em especial dos municípios, em garanti-los.

O principal objetivo da pesquisa é demonstrar que os valores auferidos com a cobrança da Onalt podem ser revertidos para a regularização fundiária urbana de chacreamentos em zona rural, após a conversão do solo rural em urbano, como forma de não onerar demasiadamente os municípios, distribuir equanimemente os ônus da urbanização e, eventualmente, inibir a formação de novos parcelamentos desse tipo.

O trabalho é baseado em pesquisa explicativa, com abordagem quantitativa, pelo método indutivo e técnica de pesquisa bibliográfica (livros, artigos, outras pesquisas públicas) e documental (leis, decretos), e está estruturado em quatro partes, além desta introdução.

No primeiro capítulo, faz-se uma breve abordagem sobre o fenômeno urbano, desde os primórdios até os dias atuais, buscando compreender a cidade, seu desenvolvimento e sua formação como forma de organização da sociedade. Assim, apresenta-se uma retrospectiva geral da “aglomeração urbana” e discorre-se sobre o surgimento, a formação e a

consagração da cidade; a evolução da organização do território nas cidades e o surgimento do planejamento urbano. Em seguida, trata-se do planejamento urbano no Brasil e traça-se o panorama legal da questão urbana no país, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.251/2001) e, por fim, no plano diretor municipal.

No terceiro capítulo, analisa-se a expansão urbana e divaga-se sobre o planejamento urbano e a especulação imobiliária como aspectos que produzem e, ou, justificam o crescimento desordenado da cidade e o avanço sobre a zona rural. Depois, aborda-se o parcelamento do solo para fins urbanos e os aspectos gerais de cada uma de suas modalidades (o desmembramento, do loteamento, do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado), terminando por apresentar as vedações ao parcelamento do solo, para, então, discutir sobre chacreamentos e anomia.

O quarto capítulo se propõe a discorrer sobre a regularização dos chacreamentos situados em zona rural e a outorga onerosa de alteração do uso do solo, começando pela explicação de desfazimento e, ou, reversão de loteamento ilegal e suas respectivas hipóteses de incidência. Em seguida, indaga-se sobre a regularização fundiária urbana como solução para os chacreamentos em zona rural e analisa-se a expansão do perímetro urbano conjugada com a regularização fundiária urbana, aventando eventual inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017. Por derradeiro, sugere-se uma estratégia pela via da Onalt, defendendo que a regularização fundiária urbana de chacreamentos em zonas rurais seja viabilizada pela previsão legal da incidência da cobrança da outorga, instituída para “indenizar” a transformação do solo rural em urbano, e financiada com os respectivos recursos auferidos, quando promovida pelo Poder Público municipal.

Em desfecho, são formuladas considerações finais, com o objetivo de concluir o trabalho.

2 O FENÔMENO URBANO

2.1 Noções preliminares

Pensar soluções para as questões que se apresentam demanda, primeiramente, conhecer e compreender o que antecede determinado fenômeno. Saber como se originaram as cidades, por exemplo, possibilita um melhor entendimento sobre sua evolução ao longo do tempo e suas implicações como forma de organização da sociedade, inclusive, nos dias de hoje.

Ao classificar o parcelamento do solo, situado em zona rural, para fins urbanos, como problema que reclama solução urbanística, uma questão que se apresenta é a importância do planejamento urbano como instrumento de gestão dos espaços, cuja noção emergiu com a concepção da cidade enquanto forma de organização de grupos humanos por excelência.

Assim, antes de tudo, importa aclarar como se deu o surgimento, a formação e a consagração desse lugar que, como define Raquel Rolnik (1995, p. 4), “Não circunscreve nada, senão sua potência devoradora de expansão e circulação”: a cidade.

2.1.1 *O surgimento, a formação e a consagração da cidade*

Da obra de Fustel de Coulanges (2007), intitulada “A cidade antiga”, extrai-se que, num primeiro momento da história, a família foi a única forma de sociedade existente; situação que perdurou por séculos. Posteriormente houve a necessidade de essas famílias se associarem a outras, culminando no surgimento das fratrias ou cúrias¹.

Em seguida, esses agrupamentos se uniram a outros, formando tribos que, por sua vez, aliaram-se a outras, dando origem à cidade. Nas palavras de Coulanges (2007, p. 138), “A sociedade humana, nessa raça, não cresceu como um círculo que se alastrasse pouco a pouco, mas, ao contrário, pela agregação de pequenos grupos, de há muito constituídos. Várias famílias formaram a fratria, várias fratrias a tribo e diversas tribos a cidade”. Entretanto o autor não esclarece o que motivou a união de tribos vizinhas para formar uma cidade, limitando-se a ventilar que “É certo ter sido [...] o culto que estabeleceu esse vínculo

¹ Fustel de Coulanges explica que “Certo número de famílias formou um grupo que a língua grega chamou de fratria e, a latina, de cúria” (2007, p. 128).

de nova associação”, pois “as tribos agrupadas para formar a cidade jamais deixaram de acender o fogo sagrado e de ter uma religião comum” (2007, p. 138).

Também na obra “O que é a cidade”, da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (1995), é possível encontrar referências nesse sentido. Para a autora (1995, p. 13), a cidade, cujos embriões foram os zigurates², assemelha-se a um ímã, pois exerce um poder de atração capaz de reunir e concentrar pessoas, e representa a “apropriação material e ritual do território”, revelando “o desejo humano de modelar a natureza”.

Nas obras de ambos os autores, verifica-se que, em princípio, o que possibilitou a associação de grupos humanos foi o aspecto religioso e ritualístico de culto aos antepassados e divindades. Segundo Coulanges (2007, p. 143), “À medida que sentem que têm divindades comuns, homens vão se aliando a grupos cada vez mais numerosos. As mesmas regras criadas e estabelecidas para a família aplicam-se sucessivamente à fratria, à tribo e à cidade”. Rolnik (1995, p. 13) concorda, dizendo que “a construção do local cerimonial corresponde a uma transformação na maneira de os homens ocuparem espaços”.

Percebe-se, pois, que as cidades surgiram espontaneamente, a partir do movimento de aglomeração de grupos de pessoas que, graças à identificação de divindades comuns, associavam-se e ocupavam os espaços territoriais que lhes eram circundantes. Esse movimento inicial de ocupação espacial e formação das cidades foi natural, espontâneo e despojado de qualquer planejamento.

A cidade, resume Rolnik,

Nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território. Imbricada, portanto, com a natureza mesma da cidade está a organização da vida social e consequentemente a necessidade de gestão da produção coletiva. Indissociável à existência material da cidade está sua existência política. Desde sua origem, como local cerimonial, é na cidade também que se localizam os templos, onde moram os deuses capazes de garantir o domínio sobre o território e a possibilidade de gestão de vida coletiva (ROLNIK, 1995, p. 8).

A fixação em uma determinada porção de terra, associada à apropriação territorial, fez surgir uma nova dinâmica de vida em grupo, que demandava ordem. Mas, naquele tempo, a ordenação dos espaços correspondia apenas à necessidade de delimitação e domínio do território ocupado. Não se pensava em planejamento urbano tal como concebido nos dias de hoje. Tratava-se de algo “instintivo”, não racional, até porque a terra urbana era comunal e a forma de organização territorial representava, também, uma diferenciação social: a depender

² Raquel Rolnik (1995, p. 13) define zigurates como sendo “templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia, em torno do terceiro milênio antes da era cristã”.

do lugar que ocupavam dentro da cidade, distinguiram-se os detentores de poder dos “despossuídos”.

Conforme as cidades cresceram e se desenvolveram, despontou também a necessidade de gestão da vida pública coletiva e ordenação dos espaços territoriais urbanos, afinal, como afirma Dias (2012, p. 19), “Toda aglomeração humana que tenha importância como centro de vida e de relações sociais necessita de ordenamentos urbanísticos” (2012, p. 19).

2.1.2 A evolução da organização do território nas cidades e o surgimento do planejamento urbano

Da necessidade de organizar a dimensão pública da vida coletiva nas cidades emergiu o poder urbano. Desta feita, Rolnik (1995) conta que a primeira autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão foi a realeza, na cidadela³, onde o habitante era, ao mesmo tempo, resguardado e coagido por muralhas e, o poder urbano, despótico e altamente centralizado.

Posteriormente, nas cidades-Estado *polis* (grega) e *civitas* (romana), verificou-se a retirada do poder das mãos do rei e sua repartição entre os aristocratas que, reunidos em praça pública, participavam da vida política da cidade, a qual era territorialmente dividida em acrópole⁴ e cidade baixa⁵.

Tempos depois, com o surgimento do mercado, quando se passou a produzir e negociar o excedente, as cidades geraram um tipo de estrutura urbana que repercutiu interna e externamente ao seu território, atraindo um enorme contingente de pessoas (servos, em sua maioria) que migravam para as cidades em busca de oportunidades. Naquela época,

O desenho das ruas e praças de um burgo – assim poderia ser chamada uma cidade medieval – não obedecia a qualquer traçado preestabelecido. Não havia, portanto, uma prévia demarcação de lotes ou desenho de uma rua. Sendo comunal, a terra urbana era simplesmente ocupada pelos moradores, à medida que ali iam se instalando (ROLNIK, 1995, p. 32).

³ A autora explica cidadela como sendo uma forma de cidade consistente em “recinto murado e fortificado onde se encontram o palácio, o templo e o silo” (ROLNIK, 1995, p. 20)

⁴ Rolnik (1995, p. 22) define como “colina fortificada e centro religioso”.

⁵ Rolnik (1995, p. 22) define como lugar “que se desenvolve em torno da ágora, grande local aberto de reunião”.

Apesar da evolução da economia e do fenômeno migratório, as cidades continuavam crescendo espontânea e gradualmente, sem projeto prévio a ditar a forma de abertura de vias ou construção de edificações. O sítio original da cidade se adaptava conforme as pessoas iam ocupando os espaços circundantes.

Em seguida, o crescimento urbano, impulsionado pela circulação de mercadorias e intensificação do comércio de longa distância, fez com que o sistema feudal entrasse em crise. A mudança no estilo de vida e produção operou uma verdadeira reestruturação sociopolítica nas cidades medievais, culminando na ascensão do patriciado urbano⁶, cujo surgimento, somado à desarticulação do sistema feudal, conduziu à instituição da cidade-Estado como tentativa de reafirmação do poder local urbano.

De cidades-Estados evoluiu-se para Estados territoriais⁷, os quais, ao fim do século XVI, organizavam-se em torno de uma cidade-capital. Rolnik explica que

A transformação da vila medieval em cidade-capital de um Estado moderno vai operar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria, que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro. Em segundo lugar, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes [...] (ROLNIK, 1995, p. 39)

A transformação da terra urbana em mercadoria foi responsável por promover uma verdadeira segregação socioespacial⁸. A superação da ideia de terra comunal, resultante da nova leitura do espaço urbano na cidade, fez surgir territórios claramente diferenciados quanto a seus habitantes (o que ainda se vê nas cidades de hoje).

Pelas explicações de Rolnik (1995), na cidade medieval, não se separavam o local de moradia e o de trabalho. Ambas as funções eram exercidas dentro de um mesmo espaço, onde o artesão (mestre de ofício), juntamente à família e aprendizes, residia, comungava, produzia, negociava e convivia socialmente. Mas, com o avanço da mercantilização da sociedade e da organização do Estado moderno, a segregação espacial veio à tona. No século XVII, por exemplo, os locais de moradia se divorciaram dos de trabalho, fazendo emergir novos bairros exclusivamente residenciais e o sentido de moradia ganhou nova feição, passando a designar, basicamente, privacidade e isolamento.

⁶ Novo grupo social, enriquecido com as atividades mercantis, não composto por nobres senhores feudais nem por servos (ROLNIK, 1995, p. 36).

⁷ Quando as cidades-Estados conquistavam cidades vizinhas, numa espécie de extensão de seu território (ROLNIK, 1995, p. 37).

⁸ Movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano (ROLNIK, 1995, p. 41).

Além disso, mais tarde, graças à disseminação do trabalho assalariado, ocorreu uma mudança fundamental na relação entre mestre/patrão e aprendiz/empregado: o vínculo entre eles se desfez e passou a ser definido pelo salário, com o qual o trabalhador devia buscar seus próprios meios de vida, separando definitivamente seu espaço físico do território do patrão. Segundo Rolnik (1995, p. 48), “Isso se dá porque se rompe um vínculo e porque cada qual comprará no mercado imobiliário a localização que for possível com a quantidade de moeda que possuir”.

Da mesma forma, no Brasil do século XIX, a crise da escravidão e a expansão do trabalho livre também impulsionaram a segregação espacial. Os espaços territoriais foram separados para cada grupo social e a moradia foi reconfigurada conforme um padrão burguês de habitação. A “privatização da vida burguesa” acentuou o contraste entre o território pertencente à classe dominante e aquele pertencente à classe menos favorecida, de modo que

Esta reorganização espacial, introduzida pela necessidade de segregação na cidade, tem uma base econômica e uma base política para sustentá-la. Do ponto de vista econômico, ela está diretamente relacionada à mercantilização ou monetarização dos bens necessários para a produção da vida cotidiana. A moradia passa a não ser mais uma unidade de produção porque os bens que nela eram produzidos se compram no mercado. Por outro lado, o bairro residencial exclusivo é possível e a superdensidade dos bairros dos trabalhadores é cada vez mais real exatamente porque a terra urbana é uma mercadoria – quem tem dinheiro se apodera de amplos setores da cidade, quem não tem precisa dividir um espaço pequeno com muitos (ROLNIK, 1995, p. 51-52).

Fato é que, no Brasil ou na Europa, a mercantilização da sociedade culminou num novo desenho do território da cidade. Se, por um lado, o fenômeno possibilitou a separação dos espaços conforme sua “vocação” (moradia ou trabalho), por outro, gerou uma incontornável segregac  o espacial. Num ou noutro caso, fez-se presente a atua  o do Estado: investindo ou deixando de investir em equipamentos públicos, intervindo ou não em determinado espaço territorial da cidade, “produzindo ou gerindo segregac  o” (ROLNIK, 1995, p. 53).

Já durante o século XVII, quando da redefini  o do poder urbano com o Estado Moderno, era possível notar uma atua  o estatal tendente a favorecer a acumulac  o de capital nas mãos do grupo social que sustentava o poder. Desde então, a lógica capitalista passou a ditar a política de ocupa  o da cidade e de interven  o estatal. Foi nesse contexto que o plano apareceu, inicialmente, como estratégia de exercício do poder urbano.

Uma das características distintivas da estratégia e modo de a  o do Estado na cidade capitalista    a emergência do plano, interven  o previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano, tal como o conhecemos hoje (ROLNIK, 1995, p. 55).

Naquele momento, o plano era embrionário e representava, ao mesmo tempo, instrumento de regulação do território, manifestação do poder urbano e programa de intervenção do Estado na cidade. Por meio dele, substituíam-se os aglomerados irregulares pelos traçados padronizados e travestia-se a cidade do aspecto de “normalidade”; conceitos cambiantes conforme a época, assim como o próprio sentido de plano.

Mais adiante, outro fator que contribuiu para a alteração da natureza da aglomeração urbana foi a industrialização da produção. Com a introdução de máquinas no processo produtivo, indivíduos foram atraídos para os centros urbanos e a urbanização das cidades foi impulsionada. As fábricas absorveram a mão de obra disponível e mobilizaram imigrantes de vários locais, os quais vendiam sua força de trabalho a valores muito módicos e, como consequência, viam-se obrigados a viver em pequenos espaços, divididos com muitos.

Passado algum tempo, a classe trabalhadora, cansada de viver em habitações precárias, desprovida de capacidade financeira para adquirir imóveis em loteamentos regulares e expressando sua luta por espaço, começou a recorrer à autoconstrução, ocupando ou invadindo determinado local da cidade para se estabelecer com mais dignidade (comportamento perpetuado até os dias de hoje).

De acordo com Monte-Mór (2008, p. 33), “A industrialização gerou uma desordem social e urbana, à qual deveria ser imposta, ou aposta, uma nova ordenação espacial”. Era necessário ordenar o uso e ocupação do solo urbano, tendo em vista todos os impactos urbanos e sociais da industrialização. Nesse contexto, o plano foi concebido, de fato, como instrumento de planejamento e regulação do uso e ocupação dos espaços na cidade.

Todavia, o plano de então prestava-se a elaborar e sugerir um padrão de cidade, de sorte que o que escapava ao padrão era não normal, subnormal e devia ser adequado às regras do modelo. A normalização proposta pelo plano foi uma forma de atuação do Estado para criar um modelo coeso de cidade. Rolnik (1995, p. 67) compara: “Ao mesmo tempo que para os equipamentos de saúde há o indivíduo saudável, para a legislação urbana há a casa saudável, o bairro saudável”. Pode-se dizer que aquele plano ditava o modelo saudável de cidade.

No tocante à intervenção do Estado na cidade, a realidade de hoje ainda guarda semelhança com aquela época: quando há, limita-se a adequá-la às regras do modelo, racionalizando os espaços, homogeneizando-os, investindo em infraestrutura e serviços urbanos ou deixando de fazê-lo.

Mas as cidades são locais de circulação, por excelência, de pessoas e mercadorias. O próprio espaço urbano é mercadoria cujo preço decorre de seus atributos físicos e locais e cuja valorização ou depreciação depende dos investimentos públicos e privados feitos nos seus arredores. A intervenção estatal reduzida ao investimento ou não nos espaços acaba alimentando a especulação imobiliária e, via de consequência, reforçando o império da lógica capitalista, já que, há muito “os interesses das empreiteiras e do capital imobiliário são peças importantes no jogo de poder urbano na cidade do capital” (ROLNIK, 1995, p. 64-65).

De toda forma, apesar de o plano ter surgido para atender aos interesses das classes dominantes, sua importância reside no fato de ter sido um primeiro marco regulatório da cidade, tendo por objeto a organização espacial dos territórios, o planejamento racional do uso e da ocupação dos espaços urbanos e o controle da intervenção do Estado na cidade.

2.1.3 O planejamento urbano no Brasil

Se é verdade que, até a promulgação da Constituição da República de 1988, o Brasil não tinha legislação consistente dispondo sobre a política urbana, também é verdade que, antes dela, houve vários ensaios de planejamento urbano no País. Exemplos disso são o plano Agache⁹, no Rio de Janeiro, e outros, elaborados entre 1939 e 1945, no Estado do Rio Grande do Sul¹⁰, que constituíram verdadeiros esboços de plano diretor nos moldes do que se tem hoje.

Mas, não obstante sua importância sob o ponto de vista local, esses planos não foram capazes de impulsionar a formulação de uma política urbana nacional, porque, naquela

⁹ “Donat-Afred Agache (1875-1959) foi convidado a visitar a cidade do Rio de Janeiro em 1927, em vista da preparação do plano de manejo da cidade. Suas proposições foram publicadas na França, em 1930, em português, e em 1932, em francês (AGACHE, 1930c e 1932). Como o primeiro plano urbanístico datava de 1875 e o crescimento urbano se fazia sentir, sobretudo depois dos anos 20, esse segundo plano para uma cidade que é a capital do país constitui uma questão importante para seus habitantes. Sua importância se destaca pelas controvérsias que cercaram a elaboração, particularmente a retirada dos apoios recebidos sucessivamente por engenheiros e arquitetos, cujas rivalidades encarnavam posicionamentos diferentes em relação à modernidade (STUCKENBRUCK, 1996; SILVA, 1996; ANDRADE, 1996; ABREU, 1997). Ainda que poucas realizações concretas tenham decorrido desse plano, sua influência perdurou pelas ideias que ele permitiu discutir (como a de zoneamento) e pelo primeiro grande código de obras editado em 1937 a partir do mesmo, que continua a inspirar a legislação urbanística atual. Mais ainda, a instalação de Agache no Brasil a partir de 1939 e os planos aos quais ele contribuiu lhe asseguraram uma posteridade brasileira maior que aquela que o urbanista teve na França, como o ilustra a personalidade de Afonso Reidy, seu antigo assistente, ou os diversos avatares de seu plano para Curitiba, de 1943. A continuidade, discutida e discutível, entre os fundamentos desse plano e o sucesso dessa cidade no que diz respeito à ecologia (e cidadania) urbana mostram as ligações que unem o pensamento de Agache às preocupações contemporâneas” (BERDOULAY, 2003).

¹⁰ “Elaborados pela seção de urbanismo da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1935” (MONTE-MÓR, 2008, p. 42).

época, o processo de urbanização no Brasil ainda estava engrenando e o crescimento desordenado das cidades não figurava como preocupação central do governo.

De acordo com Santos Júnior (2008), foi só a partir da década de 1950, quando da intensificação do processo de industrialização, que houve uma reviravolta no padrão de urbanização no País, fruto do imenso fluxo migratório do campo para a cidade, somado à criação de metrópoles, ao crescimento da classe média e ao assalariamento da mão de obra.

Monte-Mór (2008) conta que, no momento em que a sociedade capitalista moderna e a cidade industrial do século XIX foram colocadas em xeque, surgiu o urbanismo, cuja corrente de pensamento progressista/racionalista exerceu forte influência no Brasil. Segundo o autor (2008, p. 35-36), a partir de então, “enquanto outros urbanistas propunham a negação da cidade grande e a volta aos valores culturais pré-industriais, os progressistas defendiam o progresso industrial e a eficiência capitalista”. O que se buscava com o urbanismo progressista era compatibilizar progresso e desenvolvimento com qualidade de vida nas cidades, de modo a imprimir uma “lógica racional arquitetônica em contraposição às estruturas urbanas espontâneas”.

Num primeiro momento, o urbanismo progressista se apresentou como fórmula pronta a ser aplicada na cidade. Os planos por ele propostos eram rígidos, autoritários e não levavam em consideração a complexidade e dinamismo da cidade e as relações sociais nela existentes. A cidade não passava de lugar pronto a ser melhorado, aperfeiçoado, *improved*.

Posteriormente, a ideia de processo contínuo de planejamento foi sendo incorporada e a atividade de planejamento urbano se ampliou para abarcar outras questões (embora ainda prestigiasse demasiadamente os aspectos físicos da cidade). Mesmo assim, os problemas referentes ao desenvolvimento urbano pareciam preocupar apenas os municípios e alguns profissionais ligados à área e, apesar dos esforços para envolver o governo federal na questão, “até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado [...] como ‘artigo de luxo’” (MONTE-MÓR, 2008, p. 45).

Ainda na década de 1960 se reconheceu a necessidade “de que o planejamento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo num país em intenso processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização” (MONTE-MÓR, 2008, p. 44-45), já que, naquela época, a população urbana representava quase metade da população total e não era mais possível tratar o urbanismo como “perfumaria”. As cidades viravam palco de conflitos e reclamavam medidas de controle social e econômico. Nesse contexto, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado, e o planejamento urbano, institucionalizado.

Após 1964, a política de desenvolvimento adotada no Brasil acabou fomentando a concentração urbana, aumentando os desequilíbrios regionais, a aceleração do crescimento das cidades e o “agravamento dos problemas intraurbanos decorrentes da rápida urbanização marginal brasileira” (MONTE-MÓR, 2008, p. 49). Cada vez mais, o controle do desenvolvimento urbano se fazia necessário.

Em 1967, foi lançado o Plano Decenal, que abordava os principais pontos da política urbana, mas, destoava dos interesses desenvolvimentistas do governo. Pretendeu-se executar uma política de desenvolvimento local sem perder de vista os objetivos nacionais e não se deu autonomia suficiente aos municípios, que continuaram fortemente submetidos e dependentes do governo central. Não tardou, e o Plano Decenal foi abandonado.

Há quem diga, a exemplo de Costa (2008, p. 70), que “planejamento urbano ou local enquanto um processo não existiu no período de 1964 a 1973, apesar da intenção institucionalizada”. Para o autor, o planejamento local sucumbiu à centralização, autoridade e burocracia federal e estadual.

No fim do ano de 1970, quando se apresentou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo¹¹, um capítulo contemplava o desenvolvimento regional e urbano. A questão urbana, enfim, tinha sido assumida como preocupação nacional. Monte-Mór (2008, p. 55) afirma que, “com o I PND¹² – Plano Nacional de Desenvolvimento –, o aspecto espacial, regional ou urbano começou a ser visto como elemento integrante das diretrizes econômicas das estratégias de desenvolvimento nacional”. Uma vez reconhecido seu impacto no desenvolvimento econômico do país, o planejamento urbano passou a compor a agenda do governo.

Quando o “milagre brasileiro”¹³ entrou em colapso, em 1973, os problemas urbanos e seus corolários também se avultaram, e a necessidade de institucionalização da questão urbana no país se tornou ainda mais urgente. Cada vez mais, a preocupação com as cidades e seus fenômenos ultrapassavam os interesses locais. Então, o II PND¹⁴ (1975-1979)

¹¹ Segundo Tarapanoff (1992), “Durante o primeiro ano de governo do Presidente Médici (1970-1974) foi adotado um programa de transição cobrindo o período de 1970/71, em acordo ao Ato Complementar n.º 76, de outubro de 1969, intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo (BRA/PR, 1970). Este programa continha as metas sociais e econômicas do governo, que deveriam ser também seguidas pelo 1º PND”.

¹² Sobre os objetivos e metas primordiais do I PND, ver Tarapanoff (1992, p. 553).

¹³ Período compreendido entre os anos de 1968 e 1973, quando o Brasil experimentou um considerável crescimento econômico, devido principalmente às políticas econômicas adotadas pelo governo Castelo Branco, que também contribuíram para o fortalecimento do regime militar. Também chamado de “milagre econômico”.

¹⁴ Sobre o II PND, ver Tarapanoff (1992, p. 556-558).

surgiu como tentativa de estabelecer uma política urbana, de fato, nacional, trazendo como uma de suas estratégias o “Programa de Desenvolvimento Social Urbano”. Nele,

A dimensão territorial toma formas explícitas com (i) a definição de regiões para programas especiais de crescimento; (ii) a destinação de recursos específicos para programas de infraestrutura de saneamento e transportes; e (iii) a criação institucional de um órgão destinado a formular uma política nacional para o desenvolvimento urbano, a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas – CNPU. Em 1979, essa Comissão foi substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. Resultam desse período: [...] e (iv) a promulgação de legislação reguladora do parcelamento do solo, a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (ARAÚJO, 2008, p. 172-173).

Com o início da redemocratização do Brasil, por volta de 1979/1980, o País passou por uma intensa crise política, econômica e social, e os movimentos sociais surgidos no começo da década de 1970 acabaram ganhando campo. Assim, chegou-se ao Movimento pela Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição de 1988.

2.1.4 *A questão urbana na Constituição Federal de 1988*

Em virtude do quadro político, econômico e financeiro do Brasil, a década de 1980 também foi marcada por fortes movimentos sociais no País, sendo alguns capitaneados por grupos preocupados com a (re)formulação da política urbana, “por meio da construção de um novo sistema legal de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação da terra urbana” (COSTA, 2008, p. 72).

Daquela luta resultou algo inédito: a Constituição Federal dedicou um capítulo exclusivo à política urbana (artigos 182 e 183), que representou um verdadeiro avanço. Além do mais, colocou em pauta a criação de um sistema de normas urbanísticas, formado por normas constitucionais, leis federais, normas estaduais e legislações municipais relativas ao desenvolvimento urbano e à política urbana.

Da leitura do texto constitucional depreende-se que à União cabe elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, no âmbito de sua competência privativa (art. 21, IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX); e criar normas gerais de direito urbanístico por meio da edição de lei federal de desenvolvimento urbano, no âmbito de sua competência concorrente (art. 24, I e §1º). Para mais, o §4º do art. 182 da Constituição exige que a lei federal sobre a política de desenvolvimento urbano regulamente os instrumentos de parcelamento e edificação

compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbanos progressivo no tempo e desapropriação, a fim de possibilitar aos municípios que os aplique.

Quanto aos Estados Federados, na ausência de lei federal e com base em sua competência concorrente com a União, a Constituição possibilita a edição de normas gerais de direito urbanístico, para viabilizar a execução da política de desenvolvimento urbano pelos Municípios. Se, porém, contrariarem ou entrarem em desacordo com a lei federal superveniente, referidas normas estaduais devem ter sua eficácia suspensa (art. 24, §4º, CF/88). Os Estados podem, também, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º, CF/88).

Por fim, aos municípios incumbe, privativamente, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo urbano (art. 30, I, II e VIII, CF/88). Cabe ainda ao ente municipal executar a política de desenvolvimento urbano, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, CF/88), e assegurar o cumprimento da função social pela propriedade urbana, conforme critérios e instrumentos ditados pelo plano diretor (art. 182, §2º, CF/88) – instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º, CF/88).

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 inaugurou uma ordem urbana totalmente nova, especialmente porque conferiu ampla competência material e legislativa aos municípios em relação à matéria. Material porque expressa que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Município; legislativa, porque atribui ao ente municipal a competência de editar seu plano diretor e demais legislações específicas, notadamente para regulamentar o uso de instrumentos urbanísticos e outras questões, nos termos do art. 30, I, II e VIII da CF/88. Nota-se, então, que, apesar de a Constituição deferir às três esferas da federação competências em matéria de urbanismo,

Em termos de competência privativa, a mais realçada e a de maior importância é do Município, em razão do art. 182 da C.F., que concede a ele a primazia na condição da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei (que hoje é o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01), ao qual compete aprovar o Plano Diretor, sendo que a propriedade urbana somente cumprirá a sua função social (portanto estará sendo usada constitucionalmente) se atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §§ 1º e 2º). E o art. 30 da C.F. de 1988 deixou expressa a competência privativa do Município no seu art. 30, VIII (“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”) (MUKAI, 2010, p. 104).

É dizer, a consecução de políticas públicas voltadas para os espaços urbanos interessa e incumbe a todos os entes federativos, mas, a parte mais ampla de responsabilidades recai sobre o Município.

De acordo com Araújo (2008), até 1988, as questões relativas à ordenação do espaço urbano fugiam aos debates jurídicos. Por isso, além da concretização da democracia, a promulgação da Constituição Cidadã representou também um avanço sem precedente para a ordem jurídico-urbanística no País, mormente no tocante à política de desenvolvimento urbano, visto que, em síntese

(i) fortaleceu a autonomia municipal (art. 30, I, II, VIII e IX), sobretudo no que se refere ao papel estratégico do município na garantia real (efetividade) do direito à cidade sustentável e de outros direitos fundamentais; (ii) vinculou expressamente a política de desenvolvimento urbano aos princípios da função social da cidade e da propriedade (art. 170, III e art. 182); e (iii) instituiu o planejamento urbano compulsório ao obrigar as cidades com mais de 20 mil habitantes a planejarem seu desenvolvimento urbano (art. 182, §1º) (ARAÚJO, 2008, p. 171).

Conclui-se, enfim, que a constitucionalização da questão urbana inaugurou um novo paradigma de desenvolvimento urbano, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano deve visar a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; a política urbana deve estar vinculada a instrumentos de planejamento, dentre os quais o plano diretor; e o planejamento urbano deve ser descentralizado, cabendo a cada um dos entes federados uma parcela da atuação do Estado, com primazia para os municípios.

2.1.5 O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001): norma geral de Direito Urbanístico

Com origem em projeto de lei do ano de 1990 (PL n.º 5.788/90) e respectivos apensos, o Estatuto da Cidade foi aprovado e sancionado, em 10 de julho de 2001, pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, depois de quase 11 anos de tramitação no Congresso. A Lei, que recebeu o número 10.257/2001, regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal¹⁵ e representa um importante avanço legislativo no tocante à reforma urbana, já que, conforme Trindade (2010), “Procura combater o modelo de produção e organização do espaço urbano predominante no Brasil desde que o país começou a se

¹⁵ No próprio preâmbulo da Lei n.º 10.257/2001 se lê: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

modernizar e consolidar sua rede urbana” e reafirma o protagonismo do Município na gestão e planejamento da cidade.

Além de preencher a lacuna existente desde 1988, já que as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição dependiam de norma geral federal para serem efetivamente aplicadas, a Lei (que é norma geral de Direito Urbanístico, editada pela União, no exercício de sua competência constitucional concorrente) traz normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Nas palavras de Cabral (2007, p. 48),

O Estatuto da Cidade oferece diretrizes gerais para a fixação da Política Urbana e reafirma a existência de alguns institutos do Direito Urbanístico, bem como prevê vários instrumentos a serem utilizados pelo Município para melhorar a ordenação dos espaços urbanos utilizáveis, evitando-se a degradação ambiental e orientando-os nas soluções dos graves problemas sociais frequentes, especialmente nos grandes centros, onde as questões urbanas são mais complexas em decorrência de vários fatores, entre eles as concentrações das camadas mais carentes da população, com maiores dificuldades de moradia, agravando-se, ainda mais, o problema da moradia irregular nas cidades.

É nessa lei federal que os municípios encontram inspiração e fundamento para formular e executar suas políticas locais de desenvolvimento urbano. Segundo Araújo (2008, p. 169), seu objetivo é “Auxiliar a formulação das políticas locais de desenvolvimento urbano sustentáveis, a partir da fixação de diretrizes e instrumentos gerais e participativos de planejamento urbano”.

O fato de ter regulamentado importantes instrumentos da política urbana que, até então, dependiam de norma federal para serem aplicados, e ter incorporado outros, já praticados por alguns municípios, mas ainda não tratados pelas normas federais (como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas), também é um aspecto relevante do Estatuto da Cidade. Entretanto, conforme observa Cabral (2007), quando a Lei estatui sobre a utilização dos instrumentos de política urbana, condiciona sua aplicação à existência de um plano diretor municipal. Assim, quase todos os instrumentos previstos por essa Lei Federal dependem de lei municipal para serem implantados, pois,

O Município é, por excelência, o lócus de solução dos problemas urbanos. Os legisladores federais devem apenas criar o suporte jurídico para atuação das municipalidades na questão urbana, jamais impor modelos fechados que dificultem ou impeçam que a execução da política de desenvolvimento urbano seja concretizada de diferentes formas, segundo as peculiaridades de cada local. A opção que permeia todo o texto do Estatuto da Cidade de traçar diretrizes, regras básicas, e delegar uma série de atribuições aos Municípios é, inegavelmente, uma opção justa e tecnicamente correta (BRASIL, 2002a, p. 14).

Ora, o Estatuto da Cidade apenas fornece um norte aos municípios, porquanto estes são os formuladores e executores das políticas de desenvolvimento urbano local. Como dito, trata-se de norma geral editada para que os brasileiros tenham garantido seu direito a cidades sustentáveis¹⁶, ficando a cargo do Município editar leis municipais (plano diretor e outras leis) para concretizar a política de desenvolvimento urbano, segundo as particularidades locais.

2.1.6 O plano diretor: norma municipal e principal instrumento do planejamento urbano

A Lei 10.257/2001 estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana e elegeu o planejamento como meio para a ação pública, tendo como instrumento básico o plano diretor. De acordo com o Estatuto da Cidade, é no plano diretor, aprovado por lei municipal, que são expressas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, segundo as quais a propriedade cumpre sua função social.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º, da CF/88 e art. 40, do Estatuto da Cidade), o plano diretor integra o processo de planejamento municipal e deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Além do mais, deve englobar o território do Município como um todo, de modo que “o poder público municipal deve [...] expandir os limites do planejamento para além das zonas urbanas, englobando o município em sua totalidade” (TRINDADE, 2010, p. 19), em obediência à diretriz exposta no art. 2º, VII, do Estatuto da Cidade.

Por imposição expressa da Constituição Federal, o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, §1º, CF/88). Porém, para o Estatuto da Cidade, além dessas, também devem tê-lo as cidades integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF/88; as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e, ou, incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41, I a

¹⁶ Assim entendido pela Lei como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I, Lei n.º 10.257/2001).

VI, Lei n.º 10.257/2001) – o que não impede que municípios não enquadrados nessas hipóteses elaborem seus próprios planos diretores.

O Estatuto da Cidade também dita o conteúdo mínimo do plano diretor (art. 42), que, por exemplo, deve contemplar, necessariamente, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios; o sistema de acompanhamento e controle social; as disposições sobre direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir, entre outras coisas, a depender da situação do Município (arts. 42-A e 42-B).

O objetivo da lei municipal do plano diretor

Não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto de agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (BRASIL, 2002a, p. 40).

Como o próprio nome sugere, o plano diretor prescreve diretrizes e objetivos, e aponta a direção a ser seguida pelo Poder Público municipal na condução de sua política urbana local. Por isso mesmo, deve ser pensado e elaborado para ter efeitos práticos e não cosméticos, meramente decorrentes da imposição legal. Conforme defende Braga (1995), para que essas diretrizes efetivamente conduzam a política urbana, devem ser precisas, sob pena de se tornarem meras palavras ao vento.

O plano diretor municipal, portanto, é a expressão máxima do planejamento urbano, pois orienta a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano e fornece elementos para o Município intervir e executar a política urbana, visando a garantir o cumprimento da função social pela cidade e pela propriedade, especialmente por meio da regulamentação e utilização dos instrumentos urbanísticos, jurídicos, políticos, econômicos, tributários e financeiros previstos no Estatuto da Cidade.

2.1.7 O zoneamento da cidade

Primeiramente, cumpre ressaltar que o zoneamento não se confunde com o plano diretor, mas, o complementa, constituindo importante instrumento urbanístico de ordenação do território municipal, que define e distingue os espaços dentro da cidade, conforme a vocação. Nesse sentido, pode-se dizer que o zoneamento está a serviço do planejamento.

Nas lições de Souza (2008), zonear significa fracionar os espaços no âmbito de uma jurisdição local para regular os usos e padrões construtivos permitidos a cada porção (zona). Trata-se de dividir a cidade em setores sujeitos a normas e restrições específicas para o desempenho de determinadas atividades, o que, para o autor, “faz muito sentido, do ponto de vista da salvaguarda dos interesses coletivos” (SOUZA, 2008, p. 265).

Há quem defenda, porém, a exemplo de Villaça (2005), que o zoneamento (assim como o plano diretor) não tem objetivos tão nobres. Pelo contrário, seus objetivos são perversos, pois reafirmam e perpetuam a segregação socioespacial na cidade. Para esse autor, o zoneamento não passa de ilusão, cuja finalidade é proteger os interesses da minoria mais rica, sejam eles econômicos ou de moradia, e não dividir racionalmente a cidade em áreas conforme os usos e restrições, em prol da coletividade.

A despeito das opiniões contrárias, Cabral (2007, p. 63) sustenta que o zoneamento “É o meio jurídico por intermédio do qual a cidade tem organizado os seus espaços, obedecendo uma lógica de adequação de uso e ocupação do solo urbano, de maneira equilibrada e harmoniosa”.

De fato, é por meio da lei de zoneamento municipal que se classificam os usos permitidos e, ou, proibidos para cada zona da cidade, visando a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; e a exposição da população a riscos de desastres, nos termos do art. 2º, VI, do Estatuto da Cidade.

Para Cabral (2007, p. 65), “A lei de zoneamento tem um papel de genericamente indicar ao Executivo quais os critérios, os parâmetros orientadores da classificação, das escolhas das áreas que devem coadunar-se a um e não outro destino”, pois se ao Legislativo cabe determinar quais as características do solo que o enquadram em determinada zona, ao Executivo incumbe aplicar a lei de zoneamento. Segundo a autora,

O objetivo maior das normas de zoneamento e sua concreção é regulamentar o uso do solo urbano e dos edifícios **para que a cidade cresça homogênea e ordenadamente** possibilitando aos munícipes uma vivência harmoniosa e que a propriedade não seja apenas explorada economicamente, mas que também possa ser útil à comunidade na qual está inserida (CABRAL, 2007, p. 68) (grifos nossos).

Nessa perspectiva, o zoneamento se presta a conter o crescimento desordenado da cidade, direcionando seu desenvolvimento e evitando que surjam usos desconformes à lei, a fim de assegurar o desenvolvimento sustentável da cidade e o bem-estar de seus munícipes, categorizando as porções da cidade conforme a destinação que lhes será dada ou autorizada.

3 A EXPANSÃO URBANA

Segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa (Ferreira, 2004), expandir pode significar, entre outras coisas: “tonar pando; dilatar; tornar(-se) dilatado ou inflado; estender(-se) de forma a ampliar; fazer crescer; desenvolver; aumentar; ampliar uma composição de forma horizontal”. Essas acepções guardam estreita relação com o sentido com o qual se quer trabalhar neste estudo. Por outro lado, urbano é definido como “relativo ou pertencente à cidade; próprio de cidade; que tem características de cidade”. Assim, a expansão urbana pode ser entendida como o fenômeno de crescimento da cidade, de expansão da área da cidade, de espraiamento do tecido urbano ou crescimento territorial urbano.¹⁷

De acordo com Japiassú e Lins (2014, p. 16), a “expansão urbana é um processo que se refere às dinâmicas da cidade, que resultam ou justificam seu crescimento”, podendo acarretar um crescimento territorial urbano intensivo (quando provoca a intensificação do uso e ocupação do solo), ou extensivo (quando resulta na extensão do tecido urbano). De qualquer forma, a expansão urbana implica em crescimento: físico ou demográfico, aspectos intimamente relacionados.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), no censo realizado em 2010, apontam que a população urbana supera em muito a rural: são 15,6% da população vivendo em zonas rurais contra 84,4% em áreas urbanas¹⁸. Para atender à demanda dessa população por moradia, atividades e oportunidades, é necessário produzir mais espaços na cidade, o que, em regra, ocorre de três formas: pela ampliação do perímetro urbano, mediante a alteração do uso do solo (conversão de áreas de uso rural para uso urbano); pelo aumento da mancha edificada, isto é, pela ocupação e consequente eliminação dos vazios urbanos¹⁹; ou pelo parcelamento do solo (regular, irregular ou clandestino) de áreas ainda não ocupadas. Essas podem ser consideradas as formas clássicas de indução do crescimento urbano, mas nem sempre são as melhores ou ocorrem de forma planejada, porque, conforme ressalta Sant’Anna (2011, p. 119),

¹⁷ Conceito operacional, segundo Japiassú e Lins (2014).

¹⁸ Na pesquisa feita, os resultados foram apresentados em números absolutos. Assim, em 2010, a população urbana era de 160.925.792 pessoas, contra uma população rural de 29.830.007 pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

¹⁹ Souza (2008, p. 264) define vazios urbanos como sendo “terras urbanas ociosas, normalmente mantidas desocupadas como reserva de valor. É sobre essas áreas que deve incidir o IPTU progressivo no tempo e, caso seja necessário lançar mão de uma medida extrema como é a desapropriação (prevista, assim como o IPTU progressivo no tempo, no art. 182 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade), podem ser esses espaços aproveitados para projetos de construção de moradias populares”.

Salvo exceções, o espaço em que o homem convive não é previamente projetado e, ainda, não se forma de uma hora para outra. Os centros urbanos surgem e crescem de acordo com as necessidades de seus habitantes. Por isso, na maior parte das vezes, crescem de forma desordenada e sem qualquer controle, o que acarreta em sérias consequências à vida dos cidadãos urbanos.

O fenômeno da urbanização é mais veloz do que a legislação é capaz de acompanhar e isso comumente redundando em expansão desordenada da cidade, com sérios impactos ambientais, sanitários, socioeconômicos, para a cidade e seus habitantes. Com efeito, é preciso compreender que crescimento urbano não necessariamente representa desenvolvimento urbano.

Para evitar a criação de bairros subnormais, vilas, favelas, enfim, espaços não integrados à cidade, o Município deve envidar esforços para conter a expansão urbana desordenada, lançando mão do adequado planejamento e controle do uso, da ocupação e, principalmente, do parcelamento do solo urbano, porque esta, aliás, é uma das suas competências constitucionais, nos termos do art. 30, VIII, da CF/88.

Contudo tal tarefa ainda parece ser um desafio para o ente local que, não raro,

Não direciona e não acompanha esta atividade de parcelamento do solo em seu próprio território, deixando-a inteiramente ao arbítrio e condução dos particulares, em especial os donos de terras, os loteadores e os incorporadores, os quais, buscando o máximo lucro possível, muitas vezes deixam de observar as diretrizes legais e técnicas para elaboração de projetos urbanísticos mais adequados à comodidade e necessidade da população urbana, promovendo empreendimentos disfuncionais e degradadores [...] (LARCHER, 2018, p. 5)

Essa lógica, embora tradicional, está invertida, porque a cidade não deve crescer e se desenvolver impulsionada por interesses imobiliários ou de outras naturezas, a despeito do planejamento e do interesse da coletividade. Aliás, a ordenação do crescimento territorial da cidade é extremamente necessária para resguardar o direito a cidades sustentáveis e evitar que os impactos sobre o meio ambiente natural e urbano sejam tão deletérios.

Verifica-se, então, que, apesar do esforço para se regular o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, independentemente de os municípios terem ou não planos diretores e leis de zoneamento, as cidades continuam crescendo desordenadamente. Como se verá, isso não se dá pela ausência de leis, mas, principalmente, pela forte tradição imobiliária especulativa somada à falta de políticas municipais efetivas para inibir o crescimento irregular da cidade.

3.1 Planejamento urbano, especulação imobiliária e configuração territorial da cidade: crescimento desordenado e avanço sobre a zona rural

Há muito que a lógica capitalista dita a forma de ocupação da cidade e de intervenção do Estado no espaço urbano. Como dito alhures, de certa forma, foi graças a isso que o plano surgiu, embora inicialmente como estratégia exclusiva de exercício de poder.

Com a evolução do conceito de cidade, houve a necessidade de se regular, de fato, o uso e a ocupação do solo urbano, fazendo com que o plano fosse elevado à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, voltado a induzir e, ou, limitar as ações dos particulares sobre o solo da cidade.

Apesar disso, não se pode falar que houve uma adequada regulação do mercado de terras urbanas, porque as ações do Poder Público e do mercado imobiliário continuam influenciando profundamente o processo de estruturação, valorização e depreciação de partes da cidade. Como dito, não raro, as cidades crescem e se desenvolvem motivadas por interesses imobiliários e, ou, de outras naturezas, e não necessariamente seguindo um plano urbanístico.

Grosso modo, nisto consiste a especulação imobiliária: na valorização da propriedade decorrente dos investimentos públicos e, ou, privados feitos em suas proximidades.

Segundo Trindade (2010, p. 19),

As cidades brasileiras cresceram com base na retenção especulativa da terra, propiciando lucros astronômicos ao setor imobiliário e prejudicando seriamente o ordenamento urbanístico e ambiental dos grandes núcleos urbanos, agravando assim o problema da segregação socioespacial.

A especulação imobiliária não só beneficiou os donos de terras, que colheram os louros dos investimentos feitos pelo Poder Público ou por particulares, como moldou e continua moldando as cidades brasileiras. Isso porque os proprietários fundiários mantêm porções de terras ociosas em meio a áreas infraestruturadas, aguardando sua (super)valorização para, então, lucrarem com a sua venda.

Por isso, diz-se que a retenção especulativa da terra também é uma forma de indução do crescimento da cidade, porque, como explica Baltrusis (2006), a manutenção de porções de terras vazias ou subutilizadas em áreas devidamente infraestruturadas eleva o preço do terreno e força o crescimento horizontal da cidade, rumo às bordas. Mas essa expansão territorial se dá de forma descontínua, já que áreas ociosas continuam sendo

mantidas dentro da cidade e, por estarem localizadas em regiões devidamente urbanizadas, ficam cada vez mais supervalorizadas.

De acordo com Trindade (2010, p. 33),

Esses espaços vazios reforçam a feição de uma cidade fragmentada, desnecessariamente grande, com suas partes desarticuladas entre si e com uma infraestrutura ociosa. É por isso que *o processo de espraiamento da mancha urbana está intrinsecamente relacionado ao processo de especulação imobiliária*, na medida em que estes espaços vazios são valorizados quando dotados de infraestrutura (grifos do autor).

É como um ciclo: primeiro, valoriza-se a terra situada em áreas infraestruturadas, em virtude de obras efetuadas pelo Poder Público ou por particulares. Então, os proprietários fundiários retêm essas terras, vazias, para lucrarem com a supervalorização. Esse comportamento (especulação imobiliária) “expulsa” dos centros urbanos a população sem opção de mercado, “empurra-a” para a periferia (onde, geralmente, não existe infraestrutura adequada) e acaba incentivando a prática de loteamentos clandestinos, descontínuos em relação à mancha urbana e afastados do centro urbano, aumentando a pressão sobre as áreas rurais e fazendo com que a cidade fique cada vez mais espraiada. Como consequência desse processo e do encarecimento excessivo do preço da terra urbana, a população menos favorecida se vê obrigada a ocupar a periferia ou a zona rural do Município.

Esse fenômeno produz uma urbanização excludente, que colide com a ideia de planejamento pautado na igualdade e eficiência urbana, pois, devido ao encarecimento dos serviços urbanos, as classes mais pobres ficam excluídas da cidade e relegadas a locais cada vez mais longe dos centros urbanos, quase sempre distantes de onde haja a mínima infraestrutura urbana e oportunidades. Nesses rincões, muitas vezes, o que se verifica é a ausência total do Poder Público Municipal, seja por omissão, negligência ou falta de condições de acesso a esses lugares.

Apesar do plano (sentido amplo), as normas hoje disponíveis ainda não são efetivas para conter o crescimento desequilibrado da cidade, haja vista que, de acordo com Trindade (2010, p. 24), o Poder Executivo continua priorizando “os interesses imobiliários/especulativos na definição da pauta da política urbano-ambiental” da cidade. Por isso, Baltrusis (2006, p. 122) defende que

Um dos principais desafios para o planejador urbano é utilizar instrumentos para que a propriedade cumpra a sua função social e evitar que a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização de imóveis decorrente de investimentos públicos sejam entraves para transformar o município numa cidade mais justa.

Para que a cidade cresça sem criar exclusão socioterritorial, além do planejamento, é necessário que o Município conheça e regule o mercado de terras, a fim de propiciar maior igualdade de oportunidades. Para tanto, deve lançar mão de instrumentos aptos a recuperar a mais-valia²⁰ urbana na cidade, porque estes, conforme expressa Baltrusis (2006, p. 124), “Além de sua capacidade redistributiva, são importantes para o planejamento urbano nas cidades brasileiras, visto ser uma alternativa para financiar o desenvolvimento urbano sustentado”.

Ocorre que, de acordo com Trindade (2010, p. 103), “existe uma forte tendência histórica no Brasil de que os poderes Executivos Municipais beneficiem os agentes de mercado na formulação e implementação da política urbana”. Por isso, é urgente romper com a tradição clientelista e eleitoreira que caracteriza as tomadas de decisões relativas à política de ordenamento urbano nos Municípios, afinal, os planos não devem servir de instrumento a favor da segregação socioterritorial, mas, ao contrário, devem visar a melhorar a vida nas cidades e regular adequadamente o espaço urbano, para todos, como advoga Braga (1995).

3.1.1 O parcelamento do solo para fins urbanos: Lei n.º 6.766/1979

Como mencionado, o meio ambiente urbano abriga a maior parte dos cidadãos brasileiros. Desde o fim da década de 1940, com a mudança do quadro de distribuição populacional no País, decorrente do fortalecimento do comércio e da indústria como principal sistema produtivo, as cidades brasileiras experimentaram um acelerado processo de urbanização. Tal fenômeno, combinado com a falta de planejamento das cidades, culminou no crescimento inesperado da população urbana, demandando, cada vez mais, a produção de terra urbanizada.

Para atender às demandas sociais (moradia, trabalho, etc.) e viabilizar a sustentabilidade das cidades, é necessário construir mais espaços urbanos. No Brasil, a produção de novas áreas urbanas comumente ocorre mediante o parcelamento do solo urbano que, na definição de Andrade (1998, p. 104), “trata-se de atividade peculiarmente induzida pela Administração Pública, no sentido de fomentar os particulares a ordenarem o solo urbano, sob sua vigilância”, embora, na prática, não seja exatamente assim.

²⁰ De acordo com Furtado (2007, p. 243), entendem-se por mais-valias fundiárias “os incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendido este como um processo permanente”.

O parcelamento do solo urbano pode ocorrer mediante loteamento ou desmembramento, sempre observando as disposições da Lei n.º 6.766/1979 e demais legislações estaduais e municipais correlatas, porque, em matéria urbanística, a competência é concorrente entre os entes da Federação – o que, por exemplo, permite aos Estados e Municípios editarem normas suplementares à norma geral federal, desde que não a contrariem (art. 24, I, CR/1988).

A Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei Lehmann²¹, ao dispor sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, regulamentou o loteamento e o desmembramento de glebas voltadas à urbanização e trouxe em seu texto normas de caráter geral e parâmetros para as legislações estaduais e municipais, consoante disposto no parágrafo único de seu art. 1º²². Por se tratar de norma geral que rege a atividade de parcelamento do solo urbano (para fins urbanos), não se aplica aos parcelamentos rurais ou voltados para fins rurais, os quais são regulados pelo Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964) e também pelo Decreto-Lei n.º 58/37²³ (que, no tocante ao parcelamento do solo urbano, foi substituído pela Lei n.º 6.766/1979).

A promulgação da Lei Lehmann representou verdadeiro avanço em relação aos diplomas legais anteriores (Decreto-Lei n.º 58/37 e Decreto-Lei n.º 271/67²⁴), pois, consoante afirma Afonso (2007, p. 13), “o Decreto-Lei n.º 58 [...] continha essencialmente normas civis, regulando as relações entre o parcelador e os adquirentes de lotes, com poucas disposições de ordem administrativa, sem nenhum dispositivo [...] penal” e a Lei n.º 6.766/79, além de munir os municípios de ferramentas para conduzirem efetivamente o processo de organização de seus territórios (permitindo, por exemplo, a intervenção do Executivo municipal nos projetos de parcelamento do solo para adequá-los às particularidades locais), contemplou em seu texto requisitos urbanísticos, elementos de garantia de direitos aos adquirentes de lotes e dispositivos penais.

Nelson Saule Júnior (2008) confere à Lei Lehmann a mesma importância dada ao Estatuto da Cidade:

²¹ Porque o autor do projeto foi o então senador Otto Cyrillo Lehmann.

²² “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.”

²³ Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

²⁴ Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

A lei federal de parcelamento do solo no âmbito da ordem jurídica urbana tem a mesma relevância do Estatuto da Cidade, por dispor das diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano para a implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades. Essa legislação contém normas fundamentais para o desempenho das funções sociais da cidade (SAULE JÚNIOR, 2008, p. 5).

O parcelamento do solo para fins urbanos tem por propósito transformar glebas inteiras em porções de cidade (núcleos, vilas, bairros, etc.), por meio da criação de lotes²⁵ aptos a exercerem funções tipicamente urbanísticas (moradia, comércio, indústria, lazer, etc.). Por isto a regulamentação da atividade pela lei federal de abrangência nacional é relevante: porque normatiza a produção de espaço urbano com foco no cumprimento das funções sociais da cidade.

Pode-se dizer que a Lei n.º 6.766/1979 auxiliou os municípios a exercerem melhor controle sobre a expansão urbana em seus territórios, trazendo parâmetros para promoção e restrição do crescimento espacial da cidade e também para a reversão da deterioração das áreas urbanas. Além do mais, apesar de ser anterior ao Estatuto da Cidade, sua finalidade se coaduna com o ideário de cidade sustentável preconizado por aquele diploma, porque contém normas que, direta ou indiretamente, orientam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo.

3.1.1.1 Aspectos gerais das espécies de parcelamento do solo: desmembramento, loteamento, condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado

A Lei n.º 6.766/1979 prevê como modalidades de parcelamento do solo urbano o desmembramento, o loteamento e, com os incrementos feitos pela Lei Federal n.º 13.465²⁶, de 11 de julho de 2017, o loteamento de acesso controlado e o condomínio de lotes.

²⁵ A definição legal de lote é dada pelo §4º do art. 2º da Lei n.º 6.766/1979, segundo o qual:

“Art. 2º. [...]”

§4º - Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (Incluído pela Lei n.º 9.785, de 1999).”

²⁶ “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990,

3.1.1.1.1 Desmembramento e loteamento

Por definição legal, desmembramento consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, §2º, Lei n.º 6.766/1979). Por sua vez, loteamento difere-se de desmembramento, porquanto implica 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. 2º, §1º, Lei n.º 6.766/1979).

Larcher (2018, p. 6) traduz o sentido da Lei:

No caso do loteamento, há necessidade de abertura de sistema viário interno na gleba a ser parcelada. No caso de desmembramento, aproveita-se o sistema viário preexistente e subdivide-se a gleba em lotes, de forma que todos os lotes tenham acesso direto àquela rua que já existia antes. A via pública, neste caso, já deve estar incorporada ao sistema viário oficial do município e estar urbanizada, com sistemas de coleta de drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública implantados.

Assim, o loteamento é meio de urbanização por excelência, ao passo que o desmembramento é tão somente a repartição da gleba, não pressupondo atos de urbanização.

Independentemente da modalidade de parcelamento do solo, o pretendente à sua implantação deve elaborar um projeto que atenda aos requisitos exigidos pela lei e submetê-lo à aprovação da Prefeitura Municipal, já que o fracionamento de gleba e, ou, a venda de lotes que não passa pelo crivo do Poder Público é considerado parcelamento ilegal do solo, sendo enquadrado como irregular²⁷ ou clandestino²⁸. Nesses casos, a conduta configura crime contra

13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.”

²⁷ Luiz Carlos Alvarenga (2007, p. 27, citando José Afonso da Silva) define os loteamentos irregulares como sendo aqueles “que, embora aprovados pela Prefeitura, não foram inscritos no Registro Imobiliário; ou foram inscritos, mas são executados em desconformidade com as plantas aprovadas” (2007, p. 27).

²⁸ Larcher define como clandestinos aqueles loteamentos “cuja implantação se inicia, seja por meio de intervenções físicas na gleba, seja pela venda, promessa de venda ou reserva de lotes, sem a necessária aprovação pelo município e registro no CRGI, na forma estabelecida pelo artigo 12 e 37 da Lei Federal n.º 6.766/1979”.

a Administração Pública, nos termos do art. 50 da Lei n.º 6.766/1979, pelo fato de a atividade de parcelamento do solo ter natureza eminentemente pública.

A Lei prevê, ainda, a infraestrutura básica dos parcelamentos, que deve contar com equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2, §5º, Lei n.º 6.766/1979), ressalvados os parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS), cuja infraestrutura básica é constituída apenas por vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar (art. 2, §6º, Lei n.º 6.766/1979). Isso porque a atividade de parcelamento do solo urbano não implica somente o fracionamento da gleba em partes menores, criando lotes para a população, mas pressupõe a produção de solo efetivamente urbano, com vocação para receber moradias, comércio, repartições públicas e outros serviços urbanos, com toda a infraestrutura de que estes precisam.

Tendo em vista que o parcelamento regular do solo constitui meio de criação de espaço urbano, deve o Poder Público aprovar previamente os empreendimentos dessa natureza, garantindo e supervisionando o cumprimento das normas urbanísticas, porque, o seu não cumprimento pode afetar a funcionalidade e a estética da cidade, além do conforto de seus habitantes e a salubridade do ambiente. Além do mais, como explica Afonso (2007, p. 18),

O parcelamento para fins urbanos transforma a paisagem do local ocupado pela gleba, até então indivisa, em espaço integrado à cidade, conferindo ao solo uma qualificação urbana, nascendo um novo bairro [...], e essa nova realidade urbanística afeta a cidade, sobrecarregando seus equipamentos urbanos, sua malha viária, toda a infraestrutura e os sistemas públicos da urbe.

Por isso os projetos de loteamento ou desmembramento devem ser, primeiramente, aprovados pela Prefeitura Municipal e, só depois, executados, nos prazos previstos nos cronogramas (art. 12, §1º, Lei n.º 6.766/1979). Uma vez aprovados, devem ser submetidos ao registro imobiliário no prazo de 180 dias, sob pena de caducidade (art. 18 da Lei n.º 6.766/1979).

Não havendo impugnação ou julgada improcedente a eventualmente apresentada, o parcelamento será registrado e, só a partir de então, o empreendedor ou proprietário estará autorizado a iniciar a venda dos lotes (art. 37, Lei n.º 6.766/1979), haja vista que vender lote em loteamento não registrado é crime, nos termos no art. 50, parágrafo único, I da Lei n.º 6.766/1979.

Atestada a conclusão das obras, o Município receberá o loteamento (ou desmembramento), e este passará a integrar a cidade, na forma de um novo bairro. Nesse momento, o ente municipal deve emitir um termo de recebimento e averbá-lo na matrícula correspondente, perante o cartório de registro geral de imóveis competente. As concessionárias de serviços públicos, a seu turno, receberão as redes de água, esgoto e eletrificação, após testadas e aprovadas, e as integrarão a seus sistemas, ficando responsáveis, a partir de então, pela operação e manutenção dos serviços.

3.1.1.1.2 Condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado

Em 2017, a Lei n.º 6.766/1979 sofreu alteração pela Lei n.º 13.465 que, entre outras coisas, incluiu os parágrafos 7º e 8º ao seu art. 2º. Uma das inovações que salta aos olhos é a possibilidade de o lote ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes (modalidade prevista pelo derogado Decreto-Lei n.º 271/1967).

O condomínio de lotes é, portanto, considerado outro tipo de parcelamento e ocupação do solo urbano, no qual, segundo Larcher (2018, p. 58), “Cada lote corresponderá a uma fração ideal do terreno total, de propriedade individual, passível de matrícula autônoma”. Nesse caso, o empreendedor é responsável por toda a infraestrutura urbana interna ao condomínio, ficando a cargo de cada adquirente de fração ideal aprovar e construir sua própria edificação, observados os parâmetros legais que regulam o direito de construir.

Em relação ao condomínio de lotes, a Lei n.º 13.465/2017 também operou modificações no Código Civil,²⁹ introduzindo a modalidade no Capítulo VII do Título III deste diploma:

Art. 1358-A.³⁰ Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§1º- A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

²⁹ Que, até então, tratava apenas do condomínio tradicional ou geral (art. 1.314 e ss.) e do condomínio edilício (art. 1.331 e ss.).

³⁰ De acordo com o art. 58, da Lei n.º 13.465/2017: “A Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescida da Seção IV no Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial:

Seção IV

Do Condomínio de Lotes

Art. 1.358-A.[...]”

§2º- Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre o condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§3º- Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor (BRASIL, 2002b).

Por se equiparar ao condomínio edilício, seu fechamento é perfeitamente possível, porque a gleba em que está situado é, em sua totalidade, propriedade privada, não contendo vias ou bens de uso comum do povo em seu interior. Assim, o acesso ao empreendimento depende de autorização dos moradores e não do Poder Público.

O mesmo não ocorre com o loteamento de acesso controlado, que é uma modalidade de loteamento cujo controle de acesso deve ser regulamentado por ato do Poder Público Municipal, vedando-se o impedimento de acesso a pedestres ou condutores de veículos não residentes, devidamente identificados ou cadastrados (art. 2º, §8º, Lei n.º 6.766/1979).

Em relação a essa modalidade de loteamento, a legislação veio regulamentar uma prática que era (e continua sendo) muito comum nas cidades brasileiras: o famigerado “loteamento fechado”, equivocadamente designado por “condomínio fechado”. Com efeito, a Lei n.º 13.465/2017 acrescentou o §8º ao art. 2º da Lei n.º 6.766/1979 para respaldar e regulamentar essa prática.

No caso do loteamento de acesso controlado, diferentemente do condomínio de lotes, as vias de circulação “internas” são bens públicos municipais, razão pela qual qualquer pessoa devidamente identificada ou cadastrada tem o direito de circular por elas. Assim, a restrição e o controle ao acesso de pessoas e veículos deve ser autorizada por ato administrativo municipal, porque ao Município interessa impedir a formação de guetos ou feudos urbanos bem como harmonizar o fluxo de veículos e pessoas na cidade, evitando a interrupção brusca da malha viária urbana.

3.1.1.1.3 Vedações ao parcelamento do solo

Para que um parcelamento do solo seja regularmente implantado, os critérios estabelecidos pelas leis federal, estadual e municipal devem, naturalmente, ser observados. Nesse sentido, a localização e as características da gleba parcelanda informam sobre a possibilidade de parcelamento ou não, porque a Lei n.º 6.766/1979 estabelece vedações que levam em conta esses aspectos.

De início, a gleba a ser fracionada deve estar situada em zona urbana³¹, de expansão urbana³² ou de urbanização específica, conforme definido no plano diretor ou aprovado por lei municipal – informação que pode ser obtida mediante consulta à legislação municipal de zoneamento da cidade.

Além do mais, o terreno não pode ser alagadiço e sujeito a inundações, nem aterrado com material nocivo à saúde pública ou ter declividade igual ou superior a 30%. Tampouco deve ostentar condições geológicas que desaconselham a edificação ou consistir em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, conforme descrito no parágrafo único do artigo 3º³³ da Lei n.º 6.766/1979.

Apesar da expressão “não será permitido”, não se pode falar em vedação absoluta ao parcelamento do solo, porquanto a própria lei faz ressalvas. Segundo Alvarenga (2007, p. 34), as vedações impostas pela lei “são de caráter sanitário e de segurança pública”, de modo que, uma vez sanados esses problemas, não haverá óbice ao parcelamento do terreno. Como ensina Larcher (2018), desde que seja possível adotar medidas corretivas e, ou, cautelas adicionais, o projeto de parcelamento e edificação futura no terreno inquinado com as características supramencionadas poderá ser aprovado.

Porém, o mesmo não se verifica com o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural, porquanto a lei não flexibiliza a zona onde é permitido o parcelamento. Assim, nas lições de Larcher (2018, p. 6) “Se a gleba estiver situada em zona rural, o parcelamento para fins urbanos (moradia, trabalho, lazer, indústria, comércio) não será permitido, sendo ILEGAL eventual ato de aprovação expedido pelo Município” (grifo da autora). Isso porque a

³¹ Assim definida por lei municipal como parte do perímetro urbano de uma cidade.

³² Entendida como aquela que pode vir a integrar o perímetro urbano de uma cidade, por meio de lei municipal, sendo passível de urbanização e contendo, pelo menos, dois dos requisitos do art. 32, §1º do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966).

³³ “Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (Redação dada pela Lei n.º 9.785, de 1999).

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.”

Lei federal é categórica ao afirmar que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos nas zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica. Portanto, embora a citada lei não vede expressamente o parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural, o faz por exclusão.

3.1.1.1.4 Chacreamentos e anomia

Inicialmente, o termo chacreamento foi utilizado para fazer referência ao parcelamento do solo rural destinado à criação de “chácaras de veraneio” ou “sítios de recreio”. Por tratar de parcelamento com finalidade essencialmente urbana (já que o lazer, a recreação, não são considerados atividade rural), passou a ser usado para designar qualquer parcelamento de solo rural para fins urbanos.

Como já foi dito, o avanço sobre a zona rural é uma externalidade do desenvolvimento urbano e decorre, principalmente, do deslocamento das populações menos favorecidas às áreas periféricas da cidade. Também contribui para o fenômeno, pontua Trindade (2010, p. 21), a busca por tranquilidade, pela parcela mais abastada da população, “em terrenos distantes da cidade, dotados de amenidades naturais e livres de todos os efeitos colaterais da aglomeração urbana”, mas, em menor proporção.

De acordo com Trindade (2010), os parcelamentos de solo rural se dão, em regra, pela iniciativa dos donos de terra ou pelo impulso das empresas do mercado formal de habitação que a eles se associam para produzir espaço urbano na zona rural. Qualquer que seja a hipótese, o *modus operandi* é o mesmo: primeiramente, solicita-se aprovação de empreendimento rural ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), respeitando o módulo mínimo estabelecido pela legislação federal. Em seguida, subdivide-se a gleba em lotes com área inferior ao módulo mínimo rural para, enfim, se os comercializar, em flagrante burla à lei e contrariando todas as disposições existentes a respeito da atividade de parcelamento do solo.

No entanto, existem parcelamentos que são levados a efeito sem sequer passar pelo crivo do INCRA, ocorrendo à margem de qualquer aprovação. Nesses casos, parcelas de imóveis rurais, com áreas inferiores ao módulo rural e destinação tipicamente urbana, são colocadas à venda no mercado, sem que o loteador se preocupe com quaisquer formalidades.

A irregularidade também ocorre mediante a constituição de falsos condomínios, nos quais compradores incautos adquirem para si uma fração ideal do imóvel rural, menor que o mínimo legal. Apesar do esforço para dar aparência de legalidade ao parcelamento, a

área ocupada individualmente pelos supostos condôminos é muito bem definida, ficando claro não se tratar, de fato, de condomínio. Além do mais, apesar de estarem localizadas em zona rural, a destinação das frações é nitidamente urbana.

Muitas são as formas que o parcelamento ilegal do solo rural pode assumir. Como regra, a ilegalidade decorre do descumprimento proposital da lei ou da necessidade e falta de opção no mercado formal de terras, a preço acessível às camadas populares.

Até o ano de 2015, o parcelamento de imóveis rurais era disciplinado pela Instrução INCRA n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que admitia três formas de parcelamento: o de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, para fins urbanos; o de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, para fins urbanos; e o de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, para fins agrícolas.

A primeira e a última categorias de parcelamento supramencionadas não levantam maiores debates, porque estão de acordo com o ordenamento jurídico, sendo tratadas pelo Direito Urbanístico e pelo Direito Agrário, respectivamente. Já o parcelamento de imóvel rural com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio fora da zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, este, sim, colide com as normas jurídicas existentes.

Quando o parcelamento se dá em zona rural, mas com objetivos de formar, urbanizar, expandir ou conservar a cidade, não se pode falar em incidência da Lei n.º 6.766/1979, pois esta é taxativa ao estabelecer que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º). Tampouco se fala em aplicação do Estatuto da Terra e demais diplomas que regem os parcelamentos para fins rurais³⁴, porque estes não são os fins do chacreamento.

Ora, se a incidência de um ou outros diplomas legais depende da finalidade do parcelamento (rural ou urbano) e também da localização propriamente dita, qual legislação se aplica ao caso, afinal?

Inicialmente, para transformar um imóvel rural em urbano, deve-se demonstrar que suas características rurícolas foram aniquiladas, restando imprestável para a exploração

³⁴ Aquele destinado à exploração econômica da terra, por meio das atividades agrícolas, pecuárias, extrativas ou agroindustriais, nos termos do art. 13, “b”, do Dec. n.º 59.428/66. É regido pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 58/1937, Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Decreto n.º 59.428/1966, Lei n.º 5.868/1972 e, atualmente, Instrução Normativa n.º 82/2015 do INCRA.

de atividades agropecuárias ou agroindustriais. Nesse caso, deve-se proceder à sua descaracterização perante o INCRA, mediante procedimento administrativo para conversão da gleba rural em urbana, com posterior submissão aos critérios e normas da lei de parcelamento do solo urbano.

A descaracterização de imóvel rural consiste no cancelamento ou na atualização do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e deve ocorrer sempre que um imóvel rural tiver perdido sua vocação natural e for inserido no perímetro urbano. Nesse sentido, a Lei n.º 6.766/1979 prevê, em seu art. 53, que a alteração do uso do solo para fins urbanos depende de prévia audiência do INCRA, do órgão metropolitano onde se localiza o Município e da aprovação da Prefeitura Municipal, segundo as exigências da legislação pertinente.

A Instrução INCRA n.º 17-b/1980 previa, em seu item 3, que o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou expansão urbana, assim definidas por lei municipal, seria disciplinado pelas disposições do art. 96, do Decreto n.º 59.428/1966 e do art. 53, da Lei n.º 6.766/1979, exigindo-se da autarquia federal (INCRA) tão somente prévia audiência. A norma também estabelecia o local onde os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos ou de sítios de recreio, ou voltados à industrialização, poderiam ser executados, determinando que, aprovado o projeto de parcelamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e inscrito no registro de imóveis, o INCRA procederia à atualização cadastral, a requerimento do interessado.

Diante, porém, do novo paradigma estabelecido pela Constituição e do protagonismo assumido pelos municípios na condução da sua política urbana, ficou claro que são os entes locais que detêm a legitimidade para estabelecer onde podem/devem ou não ser executados os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, de sítios de recreio ou voltados à industrialização. O plano diretor municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e engloba a totalidade do território do município (zonas urbanas e rurais), tendo primazia em relação a outras normas. Além do mais, o planejamento do uso, ocupação e parcelamento do solo compete aos Municípios, como já exaustivamente afirmado neste trabalho. Dessa forma, por violar a competência municipal conferida pela Constituição no art. 30, VIII, CF/88, a Instrução INCRA n.º 17-b foi revogada e substituída pela Instrução Normativa n.º 82, de 27 de março de 2015, a qual não dispôs especificamente sobre o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos.

Com o objetivo de suprir eventuais omissões da Instrução Normativa n.º 82/2015 e esclarecer a respeito da revogação da Instrução n.º 17-b/80, em 11 de maio de 2016, foi

emitida a Nota Técnica INCRA/DF/DFC n.º 02/2016 que, além de apresentar os motivos fundamentadores da revogação da norma, deixou claro que

O item 3 da referida norma, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, foi suprimido dos atos normativos internos do INCRA, tendo em vista a vedação deste tipo de parcelamento pelo ordenamento jurídico vigente, considerando a evolução legislativa ocorrida ao longo das últimas décadas, em especial após a instauração da nova ordem constitucional em 05 de outubro de 1988. Não há, portanto, lacuna normativa em relação a esta questão: a matéria contida no item 3 da Instrução 17-b/80 perdeu seu fundamento de validade, sendo descabida sua reprodução na IN 82/2015 (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2016).

Assim, o fracionamento de área rural situada fora da zona urbana ou de expansão urbana, mediante loteamento ou desmembramento, para destinação urbana não é mais hipótese legal de parcelamento do solo, inexistindo legislação específica aplicável ao caso. Logo, por não ser modalidade de parcelamento do solo regulamentada, o chacreamento, nesses moldes, embora corriqueiro, é ilegal.

Além de figurar como um problema jurídico-legal, do ponto de vista da ausência de norma regulamentadora (anomia), o chacreamento em zona rural acarreta uma série de outras consequências, tanto para o meio ambiente natural quanto para as cidades e seus habitantes, tais como descontinuidade e dispersão da malha viária urbana; adensamento populacional em áreas ambientalmente frágeis e sem infraestrutura adequada; marginalização da população residente na zona rural; esgotamento de áreas verdes; alteração da paisagem natural; contaminação dos cursos d'água que abastecem a cidade e lençóis freáticos, devido à inexistência de controle da disposição de resíduos; mudança “acidental” de vocação das zonas, visto que não precedida dos devidos estudos e planejamento. Isso sem falar nos impactos negativos para o ordenamento ambiental, urbanístico e fiscal do Município e nos custos financeiros decorrentes dos ônus para estender a rede de infraestrutura e atender à demanda social gerada para o Poder Público.

4 A REGULARIZAÇÃO DOS CHACREAMENTOS SITUADOS EM ZONA RURAL E A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO

Embora o chacreamento em zona rural seja indesejado e, não raro, inadequado ao desenvolvimento urbano, trata-se de fenômeno comum em várias cidades brasileiras, demandando solução urbanística efetiva, especialmente devido aos impactos ambientais, urbanos e sociais que provoca.

Quando o parcelamento está incipiente e a ocupação antrópica ainda é pouco consistente, pode-se resolver o chacreamento em zona rural mediante desfazimento e, ou, reversão, mas tais medidas não são universais e devem ser utilizadas, preferencialmente, nos parcelamentos não consolidados, sob pena de resultar em danos sociais e ambientais ainda maiores.

Ocorre que nem sempre é possível identificar o chacreamento no início ou a tempo de coibir sua expansão. Aliás, muitas vezes, os parcelamentos ilegais do solo levados a efeito geram situações fáticas consolidadas e, até mesmo, irreversíveis, trazendo dificuldades para gestores públicos, cidadãos e operadores do Direito.

Em se tratando de situação fática que indique a consolidação de núcleo urbano informal, parece mais adequado, do ponto de vista urbanístico, ambiental e social, promover a sua regularização e integração à cidade dita “formal”, porque, a essa altura, restará inviável seu desfazimento e, ou, reversão.

A Lei n.º 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, possibilita a regularização dos parcelamentos para fins urbanos situados na zona rural. Entretanto o procedimento requer complexa e coordenada intervenção do Município e interessados (empreendedor e moradores, em alguns casos) e depende fortemente de aporte financeiro e técnico. Daí a importância de se conjugarem a outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt) com a elaboração de lei de expansão do perímetro urbano e a regularização fundiária urbana.

4.1 Desfazimento e, ou, reversão do loteamento ilegal

Embora não haja clara distinção entre os institutos, havendo, inclusive, quem os trate como sinônimos, entende-se por desfazimento a desocupação e demolição de edificações eventualmente erguidas na gleba, com realocação da população ali instalada, para efeito de

retorno da área ao seu *status quo ante*. Nesse caso, o que se pretende é a restituição da gleba ao estado anterior à ocupação e edificação.

A reversão, a seu turno, parece ser etapa posterior e mais complexa que o desfazimento. Como o próprio nome sugere, tem por objetivo reverter o fracionamento ilegal, fazendo com que a subdivisão que produziu lotes com dimensão inferior à desejada para o local seja cancelada e a gleba volte a ter as metragens adequadas à área, conforme o zoneamento. No caso específico do chacreamento em zona rural, o que se pretende com a reversão é que o imóvel volte a constituir fração mínima de parcelamento, obedecendo à menor dimensão que um imóvel rural pode ter, segundo o art. 65 da Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra), o que nem sempre é possível.

Antes, porém, de se recorrer a essas medidas, é aconselhável levar em conta o estágio de ocupação antrópica do loteamento, porque o procedimento pode agravar a situação das pessoas ali instaladas e ainda causar danos ambientais indesejados. De acordo com o Guia do Parcelamento do Solo Urbano do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (2010, p. 54-55),

Considerando as inúmeras variáveis a serem sopesadas (temporalidade, localização, características das ocupações,...), a pertinência da regularização do loteamento ou a opção pelo seu desfazimento deverão ser analisadas pelo Município, conforme o caso concreto, muito embora o STJ venha entendendo que o Município tenha o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino ou irregular, para impedir o uso ilegal do solo, sendo o exercício dessa atividade obrigatório e ato vinculado (REsp 194732/SP e REsp 124714/SP) (grifos nossos).

Em se tratando de ocupação pouco consolidada, rarefeita, com construções inacabadas e infraestrutura escassa ou inexistente, o desfazimento e a reversão, apesar de difíceis, podem ser adequados, mas, no caso de ocupação antrópica consolidada, apresentam-se como medidas muito mais extremas, complexas ou até mesmo inviáveis, dadas as consequências sociais e ambientais que implicam.

A depender do tempo decorrido entre o início da implantação do chacreamento e a adoção de medidas por parte do Poder Público, pode ocorrer de o parcelamento e a ocupação estarem tão consolidados³⁵ que os prejuízos decorrentes do desfazimento e reversão sejam mais funestos que os efeitos de uma eventual regularização fundiária. Por esse motivo, defende-se que “é de fundamental importância a fixação de um critério temporal para se aferir

³⁵ Podendo ser compreendidos como aqueles com vias abertas e, quiçá, pavimentadas; com implantação de drenagem pluvial, sistema coletivo de abastecimento de água e fossa séptica como solução de tratamento individual de esgotamento sanitário; com formação de comunidade/identidade local, entre outras características que reforçam a ideia de parcelamento e ocupação consolidados.

a consolidação da ocupação, uma vez que a regularização fundiária não pode servir para casos de ocupações recentes, com possibilidade de reversão” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 12).

Assim, é preciso ter parcimônia, para não se causarem danos ambientais ainda maiores, decorrentes, por exemplo, dos resíduos de construção civil gerados com a demolição das edificações, bem como para não se atentar contra o direito de moradia dos adquirentes de boa-fé e o aspecto identitário/comunitário construído.

4.2 Regularização fundiária urbana: solução para os chacreamentos em zona rural?

Consoante observa Larcher (2018), desde a Constituição de 1988, existe a preocupação em se manter e se permitir a permanência das populações carentes nos imóveis urbanos por elas ocupados, o que deu ensejo à regulamentação de dois importantes instrumentos jurídicos de acesso à terra: a usucapião especial urbana de imóveis privados (Estatuto da Cidade) e a concessão especial de uso de imóveis urbanos públicos para fins de moradia (Medida Provisória n.º 2.220/2001, de 4 de setembro de 2001). Mesmo assim, as políticas públicas de acesso à terra e de provisão habitacional continuaram insuficientes.

Atenta a isso, em 25 de março de 2009, a Presidência da República propôs a Medida Provisória (MP) n.º 459, dispondo, entre outras coisas, sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em 7 de julho do mesmo ano, a referida MP foi convertida na Lei n.º 11.977/2009, que dedicou um capítulo inteiro à matéria.

Sete anos depois, sobreveio a MP n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, que revogou integralmente aquele capítulo da lei e passou disciplinar a regularização fundiária urbana e rural no País.

Comparada à lei de 2009, a MP de 2016 ampliou o objeto da regularização fundiária urbana, substituindo o termo “assentamentos irregulares” por “núcleos urbanos informais”, e sinalizou certa abertura para regularizar “qualquer forma de ocupação não chancelada pela lei na origem” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 7). Além do mais, flexibilizou o procedimento para abarcar parcelamentos ilegais e clandestinos situados em áreas urbanas e rurais. Finalmente, em 11 de julho de 2017, a aludida MP foi convertida na Lei n.º 13.465, atual marco legal federal da regularização fundiária rural e urbana no Brasil.

De acordo com o novel diploma, a regularização fundiária urbana constitui-se do conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação

dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º, *caput*). Cuida-se, então, de instrumento jurídico de acesso à terra que busca reconhecer formalmente o núcleo urbano irregular, integrando-o à cidade formal, e conferir títulos aos seus ocupantes, corrigindo as distorções ambientais e urbanísticas decorrentes do processo de ocupação desordenada, com vistas a promover a cidadania.

Para Larcher,

A definição legal deixa evidente que o legislador procurou aliar a regularização cartorária (consistente na aprovação urbanística do assentamento, registro em cartório imobiliário do ato de aprovação na matrícula da gleba parcelada, se houver, e a titulação dos ocupantes), **com** a introdução de melhorias urbanísticas (obras de infraestrutura urbana) e ambientais (saneamento e recuperação ambiental), sem o que a regularização fundiária não alcançará seu principal objetivo, que é garantir moradia com segurança e dignidade humana às populações urbanas beneficiárias. (LARCHER, 2018, p. 30) (grifos da autora).

Não há dúvida de que a regularização fundiária urbana tem por escopo garantir aos ocupantes de assentamentos irregulares o direito social à moradia digna e a condições adequadas de vida, com acesso a serviços públicos básicos. Mas é por meio da titulação de seus beneficiários que ocorre a concretização do direito real, com a obtenção do domínio de direito por quem já o detém de fato. Para tanto, além de viabilizar a formalização registral do parcelamento do solo, com as correções urbanísticas e ambientais correspondentes, a lei permite conceder títulos registráveis aos ocupantes de imóveis urbanos irregulares.

Fernandes (2006, p. 19) vai além e defende que “os programas de regularização fundiária devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração socioespacial dos assentamentos informais”. Nesse sentido, muito mais do que outorgar títulos, a regularização fundiária urbana deve assegurar que o núcleo urbano regularizado passe a, efetivamente, fazer parte da cidade, servindo como mecanismo de correção (e não indução!) da ocupação irregular, para compor a cidade como um todo e dar concretude aos direitos à moradia e à cidade.

Portanto, ao admitir os assentamentos informais como parte da urbe, a regularização fundiária urbana permite “o reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação do solo, cancelando situações jurídicas consolidadas” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 6) e possibilitando a inclusão espacial e social dos assentados na cidade. Esses, aliás, são apenas alguns dos objetivos da Reurb expressos na Lei, que prevê outros:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devem ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente, em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Do conjunto de objetivos prescritos na Lei, depreende-se que a Reurb visa, sobretudo, a assegurar a dignidade das populações moradoras de núcleos urbanos informais, sem perder de vista a qualidade do meio ambiente urbano.

Segundo o disposto no artigo 13 da Lei Federal n.º 13.465/2017, a regularização fundiária urbana conta com duas modalidades: a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E). A diferença está no perfil socioeconômico do público beneficiário³⁶: a primeira se aplica aos núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda; a segunda, aos demais casos, cabendo ao Executivo municipal, por ato formal, enquadrar a situação concreta em uma ou outra modalidade legal, haja vista que a aprovação da Reurb é competência do Município, independentemente de quem a esteja promovendo (Estado ou União, por exemplo).

³⁶ “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

A propósito, de acordo com o artigo 14 da Lei, podem requerer a Reurb a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da Administração Pública indireta; os beneficiários da Reurb, individual ou coletivamente, direta ou indiretamente; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público, sendo que estes dois últimos não são considerados promoventes, mas tão somente, requerentes. Mas, na prática, em regra, quem assume a regularização fundiária urbana na condição de promovente são os municípios, com todos os custos e obrigações dela decorrentes.

Ocorre que, de acordo com o novel diploma, a Reurb é aplicável apenas ao núcleo urbano informal consolidado, definido como “de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, Lei n.º 13.465/2017). Logo,

Evidentemente, o núcleo urbano informal elegível à regularização deve, antes de tudo, ser dotado de certa estabilidade. A consolidação no tempo – sem prejuízo da avaliação de outros critérios urbanísticos – é um possível indicativo de irreversibilidade, pois não pode a regularização fundiária ser um subterfúgio para que o solo seja desordenadamente ocupado na expectativa de futura regularização (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 8).

Não há que se cogitar da Reurb como opção para “fazer errado para, depois, corrigir”, pois, como dito, o instrumento não se aplica a qualquer assentamento irregular, senão àquele qualificado como consolidado. Além do mais, em se tratando de ocupação consolidada, denunciada pelos respectivos elementos circunstanciais (estado das construções, vínculo entre as pessoas e destas com o lugar) e temporais (das posses), havendo mecanismos para a Reurb, deve-se implementá-la.

Outro aspecto que chama atenção é que a nova lei adotou a noção de solo urbano segundo sua finalidade, independentemente de estar localizado em área urbana ou rural.

Pela sistemática da Lei anterior, somente seria admitida a regularização fundiária urbana para os assentamentos informais localizados dentro do perímetro urbano do Município. Porém, na exposição de motivos da MP n.º 759/2016 foi consignado que

79. Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos **com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais**, em imóveis privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes.

[...]

98. A partir do conceito funcional formulado, o núcleo urbano informal não fica circunscrito ao perímetro urbano dos municípios. **Deste modo, os benefícios da REURB alcançam, também, imóveis formalmente situados na zona rural, desde que possuam ocupação e destinação urbanas** (BRASIL, 2016) (grifos nossos).

Levando em conta tão somente a finalidade do assentamento e não a sua localização, a exposição de motivos supramencionada concebia a regularização fundiária urbana de imóveis situados na zona rural. Entretanto essa ideia não parece ter sido encampada pela Lei n.º 13.465/2017, que assim definiu núcleo urbano:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (BRASIL, 2017).

Conforme observa Larcher (2018, p. 33), “a expressão ‘área’ refere-se ao imóvel ou gleba onde se instalou o assentamento e não ao zoneamento”, não havendo que se falar em Reurb em zona rural. Desse modo, aquela possibilidade aventada na exposição de motivos ficou excluída do conceito legal de núcleo urbano, não se podendo considerar que o dispositivo, por si só, traz a solução para os núcleos urbanos informais consolidados em zona rural.

Portanto, entende-se que a Reurb somente tem lugar nos assentamentos situados em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, ainda que o imóvel seja cadastrado ou registrado como rural, porque somente se admitem parcelamentos para fins urbanos nessas zonas (art. 3º, *caput*, Lei n.º 6.766/1979).

Sendo assim, no caso dos chacreamentos situados em zona rural, antes de tudo, é necessário que o Município crie uma lei municipal para expandir seu perímetro urbano (a fim de incluir o assentamento irregular em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica) para, então, poder promover a Reurb.

4.2.1 *A expansão do perímetro urbano e a Reurb: da inconstitucionalidade à estratégia (solução?) pela via da Onalt*

Nas lições de Afonso (2007, p. 22), “o parcelamento do solo rural para fins urbanos deve ser precedido de lei municipal que o inclua na zona urbana ou de expansão urbana do Município”. Antes mesmo de se implementar o parcelamento para fins urbanos, recomenda-se providenciar a conversão do solo rural em urbano. Mas, quando não se

diligencia nesse sentido e um empreendimento para fins urbanos em zona rural se consolida, faz-se necessário recorrer à regularização fundiária. Nesse caso,

A regularização dependerá de prévia modificação do zoneamento municipal previsto no plano diretor ou em outra lei, a fim de incluir o assentamento em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme exige o art. 3º, caput, da Lei Federal n.º 6.766/1979, observando-se os requisitos do art. 42-B da Lei Federal n.º 10.257/2001 (LARCHER, 2018, p. 33).

Como já se disse, não é possível promover a regularização fundiária urbana de assentamentos situados na zona rural sem, antes, providenciar sua transformação em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, mediante lei municipal de ampliação do perímetro urbano.

Essa alteração legislativa, por sua vez, deve observar o disposto no artigo 42-B, do Estatuto da Cidade, segundo o qual, após 10 de abril de 2012, os municípios que intentem ampliar seu perímetro urbano devem elaborar projeto específico, atendendo às exigências da lei³⁷. Tal projeto deve ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor municipal, salvo quando este já tiver contemplado as exigências legais mínimas, ocasião em que o Município ficará dispensado de sua elaboração.

³⁷ “Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.”

Dispondo dessa forma, a lei pretendeu não dar margem para alterações pontuais do zoneamento, em prejuízo do desenvolvimento urbano equilibrado e, ou, do interesse público. De acordo com Larcher,

O Estatuto da Cidade estabeleceu, em seu artigo 42-B, com redação introduzida pela Lei Federal 12.608/12, requisitos para a criação de novas áreas urbanas com vistas a assegurar uma expansão urbana planejada, onde o poder público municipal tenha plenas condições de atender as necessidades dos novos núcleos urbanos, no que concerne à prestação dos serviços públicos, adensamento populacional e infraestrutura urbana, mediante fixação dos parâmetros urbanos específicos, assegurando áreas livres para habitação de interesse local, bem ainda visando coibir a expansão da cidade para áreas inadequadas sob o ponto de vista ambiental e urbanístico (LARCHER, 2018, p. 33).

Para ampliar o perímetro urbano do Município, sem perder de vista o planejamento e o controle da expansão da cidade, a medida deve ser possível, útil, necessária e, sobretudo, criteriosa, sob pena de fulminar a funcionalidade territorial do Município. Afinal, se a conversão de zona rural em urbana, por si só, já perturba o equilíbrio do ordenamento urbano do Município, muito mais o faz a ampliação do perímetro urbano para fins de Reurb, que sobrecarrega sobremaneira a infraestrutura urbana e o erário público, diante da necessidade de ampliação da rede de serviços a cargo do ente público municipal.

É inegável que o loteamento clandestino para fins urbanos em zona rural do Município diz respeito ao ordenamento territorial deste e às funções sociais da cidade, em especial a circulação, a moradia e o lazer. Tanto que, no que se refere ao parcelamento do solo, a competência administrativa do INCRA fica restrita à aprovação de empreendimentos rurais para fins rurais, nos termos do Estatuto da Terra, e à anuência da alteração do uso do solo de rural para urbano, nos termos do art. 53 da Lei n.º 6.766/1979.

Todavia, em se tratando de regularização fundiária urbana que envolva ocupações consolidadas localizadas em imóvel rural, a anuência do INCRA é dispensável, nos termos do art. 8º, parágrafo único do Provimento n.º 44/2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), porque o Município é autônomo no ditar da política de uso, ocupação e parcelamento do solo local.

4.2.1.1 Inconstitucionalidade

Já na época em que vigia a MP n.º 759/2016, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por ocasião da divulgação de material sobre a Reurb, observou que aquela MP, comparada com a Lei n.º 11.977/2009, tinha eliminado “dispositivos que relacionam a regularização fundiária ao planejamento urbano, o que pode resultar em prejuízos à população

mais carente e ao adequado cumprimento das funções sociais da cidade” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 7). Na Lei n.º 13.465/2017 não foi diferente.

Ora, não convém que os instrumentos jurídico-urbanísticos da política urbana e habitacional sejam dissociados do planejamento urbano, porque

A atividade de regularização fundiária faz parte do planejamento urbano, exigindo que o Poder Público, em primeiro lugar, conheça seu território e as formas com que foi ocupado, a partir do que serão elaboradas as estratégias para enfrentamento das diversas formas de assentamentos informais. O foco da regularização fundiária deve ser a melhoria da qualidade de vida, o que está em consonância a um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano traçadas pelo art. 182 da Constituição Federal (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 9).

É a partir do conhecimento e diagnóstico da realidade da ocupação do seu território que o Município traça os caminhos para a solução dos núcleos urbanos informais, dentro do contexto de um projeto de expansão urbana. Por isso, a regularização fundiária não pode ser isolada ou divorciada do planejamento urbano.

Como insistentemente referido neste trabalho, o Município, por força do artigo 30, VIII da CF/88, tem competência para promover o adequado ordenamento territorial, sendo certo que o plano diretor municipal e as demais leis urbanísticas municipais devem disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo em todo o seu território e não apenas na zona urbana, nos termos do art. 40, §2º do Estatuto da Cidade. Segundo Fernandes (2006, p. 24),

Reconhecendo o papel fundamental dos municípios, na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária.

Destarte, o Estatuto da Cidade não apenas consagrou a nova ordem jurídico-urbanística constitucional como reafirmou o protagonismo dos municípios na condução do seu processo de desenvolvimento urbano, dispondo, inclusive, sobre instrumentos (entre os quais, a regularização fundiária) para orientar a ação do Poder Público. Nas palavras de Alfonsin (2006, p. 287), “A nova ordem jurídico-urbanística brasileira reservou aos Municípios a competência para a formulação das *políticas* e *instrumentos* capazes de atuar na prevenção e produção irregular das cidades” (grifo da autora).

Por conseguinte, pode-se dizer que a Lei Federal n.º 13.465/2017 despreza a competência do Município para gestão do solo urbano (art. 30, VIII, da CF/88), ao permitir a regularização fundiária urbana de chacreamentos consolidados em zona rural, com ampliação

do perímetro urbano, desvinculada do projeto de expansão urbana da cidade, tornando-se, nesse ponto, inconstitucional.

O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ao manejar a Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 5.883 contra alguns dispositivos da Lei n.º 13.465/2017, também entendeu que a lei viola a autonomia municipal para dispor sobre política urbana, desconsiderando o modelo constitucional de distribuição de competências. Para o IAB,

[...]

O Título II, em seus temas centrais, instrumentos e diretrizes **usurpa competências municipais sobre política urbana, bem como viola direta e flagrantemente limites impostos pela Carta Magna.**

[...]

A Constituição Federal de 1988 atribuiu diversas competências ao **Município** no que se refere à política urbana, elegendo-o como **ente predominante no planejamento e execução do ordenamento territorial.**

[...]

Ocorre que a Lei n. 13.465, de 2017, ao tratar da regularização fundiária, termina por extrapolar o âmbito da lei nacional, **usurpando as competências do Município**, em desrespeito ao disposto no texto constitucional e ao entendimento deste Egrégio Tribunal. Em uma primeira leitura da norma, isso fica evidente no conceito de núcleo urbano trazido pelo inciso I do art. 11:

[...]

Nesse ponto, é possível perceber que **a Lei promove verdadeira ampliação do perímetro urbano, esvaziando o instrumento constitucional do Plano Diretor, de competência municipal.** Numa segunda leitura, que parte do cotejo – a título argumentativo – com o Estatuto da Cidade, é possível vislumbrar que o Título II da Lei ora inquinada extrapola a abstração que lhe deveria ser característica. Não apenas oferece diretrizes gerais e instrumentais passíveis de serem utilizados pelos Municípios, o que estaria em conformidade com a Constituição; mas **realiza, pelos Municípios, decisões concretas de ordenamento territorial, sem se preocupar com a necessária verificação de conformidade com a disciplina local de política urbana [...]** (grifos nossos) (BRASIL, 2018, p. 4).

Percebe-se que, para o IAB, a lei comete interferências indevidas no âmbito de competência municipal, deixando poucas ou nenhuma escolha aos municípios, senão a ampliação fática de seu perímetro urbano, a fim de incorporar os núcleos urbanos informais à cidade formal.

Não se questiona aqui a necessidade, pertinência ou adequação do reconhecimento formal das ocupações clandestinas e sua assimilação à cidade. De fato, não convém que essa realidade continue alheia aos mecanismos jurídicos. Entretanto, como expressa Grostein (2001, p. 5), “Construir ‘cidade’ é tarefa social complexa, que requer investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos”.

Ao possibilitar a regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em zona rural, a lei não impõe nenhum requisito específico, tampouco exige a ampliação do perímetro urbano. Assim, se, por um lado, o diploma peca pelo excesso de ingerência na seara que compete aos municípios, por outro, erra pela falta de requisitos mais restritivos à Reurb, voltados a conter a prática de parcelamentos do solo situado em zona rural para fins urbanos.

Coibir os chacreamentos em zona rural, empreendimentos tão maléficos para o desenvolvimento urbano, exige uma conduta estratégica e pontual do Poder Público. Por isso, acredita-se que a melhor técnica seja a instituição de um marco temporal para a Reurb, aliado à lei municipal de expansão do perímetro urbano que atenda ao art. 42-B, do Estatuto da Cidade, e à outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt).

4.2.1.2 Estratégia (solução?) pela via da Onalt

Para o Poder Público municipal atuar de forma eficiente na transformação de uma realidade urbana insatisfatória, é preciso que tenha as ferramentas adequadas. Para tanto, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos de planejamento urbano que, entre outras coisas, rechaçam o modelo hegemônico de produção e organização do espaço urbano (pautado na lógica da exclusão) e buscam o desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades.

Entre os instrumentos de controle e indução do desenvolvimento urbano positivados no Estatuto da Cidade está a outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt)³⁸, que consiste em “instrumento de gestão social da valorização terra que recuperaria (sic) a valorização da terra obtida na mudança de usos mais rentáveis” (SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010, p. 426), cuja função precípua é recuperar a mais-valia urbana em favor do Poder Público e da coletividade.

³⁸ “Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei” (BRASIL, 2001).

De acordo com a Nota Técnica n.º 05/2017, emitida pela Diretoria de Planejamento e Sustentabilidade Urbana (Diplan) do Governo do Distrito Federal (2017, p. 2),

A Onalt consiste em uma autorização do Poder Público, mediante contrapartida, para alteração de uso ou atividade original da unidade imobiliária para outro uso ou atividade que venha acarretar valorização imobiliária. A contrapartida exigida é a captura pelo Poder Público da mais-valia urbana, induzida pela mudança normativa de uso.

A Onalt compreende, portanto, a possibilidade de o Município cobrar contraparte, de natureza pecuniária ou não, pela alteração do uso do solo, para reaver a valorização imobiliária decorrente de ato seu, a fim de que esta não seja exclusiva e injustamente absorvida pelo particular. Bem dizer,

Todo direito tem custos e, como o bem-estar do ambiente urbano é direito difuso, direito de todos, se alguém usufruir de benefícios que outros não têm, e estes benefícios acarretarem a supressão de um direito geral, então este particular que o obteve deve pagar por ele. Desta forma, ele estará devolvendo para a sociedade o custo do ônus imposto a todos em benefício de um, pois o simples fato da alteração negativa da totalidade do ambiente urbano circundante já importa utilização diferenciada e, conseqüentemente, o dever de compensar os demais (SOUSA, 2016, p. 194).

Desse modo, a Onalt é uma espécie de compensação urbanística pelo adensamento populacional e uso diferenciado da infraestrutura urbana, ou pelos respectivos ônus criados para a coletividade de um modo geral e suportados pelo erário, que possibilita ao Poder Público recuperar, para si e para a sociedade, as mais-valias urbanas. Sua cobrança é uma forma de evitar a apropriação indevida e privada do investimento público, tendo como pressuposto o incremento no valor do bem.

Em se tratando de meio de o Poder Público “recuperar para a coletividade as mais-valias fundiárias decorrentes da atuação do Estado na provisão de obras públicas e na regulação urbanística” (FURTADO, 2007, p. 245), a Onalt não se confunde com compensação ambiental, porque esta, em regra, é uma indenização por danos ambientais eventualmente ocorridos. Assim, a incidência de uma, no caso concreto, não inibe ou anula a da outra, porque são distintos os “fatos geradores” das compensações urbanísticas e ambientais.

Além do mais, a Onalt pode ser entendida como um mecanismo que propõe a internalização das externalidades decorrentes da alteração do uso do solo, porque

Se de alguma forma alguém vem a utilizar os recursos ou a afetar o sistema social da cidade mais intensamente, a ponto de construir empreendimento que cause externalidades, cabe a este, na proporção da atividade por ele despendida – que pode ser apurada através de Estudo de Impacto de Vizinhança e, ou, de Impacto

Ambiental –, compensar, na medida de sua utilização maior e diferenciada dos demais (SOUSA, 2016, p. 218).

Como sabido, os direitos ao meio ambiente urbano e à cidade sustentável são difusos e pertencem igual e simultaneamente a todos os cidadãos, de modo que quem deles usufrui a mais e de forma diferenciada deve pagar por isso. Assim, não ocorre enriquecimento sem causa do proprietário fundiário e a mais-valia urbana, que seria apropriada por poucos, reverte-se em benefício público.

Por se tratar de instrumento jurídico para o financiamento do desenvolvimento urbano, pode-se afirmar que a Onalt compõe a “fiscalidade urbanística”, que, segundo Debora Sotto (2011), consiste no

Conjunto de instrumentos fiscais e financeiros “ligados ou voltados especificamente ao financiamento da atividade urbanística” (SILVA, 2010, p. 454) e que, por essa razão, visam não apenas carrear recursos aos cofres públicos para o atendimento das despesas urbanísticas como também servir de “meios de intervenção urbanística” (SILVA, 2010, p. 453), perseguindo a realização de objetivos típicos da política urbana, como a promoção de acesso à terra, o combate à especulação imobiliária, o controle do uso e ocupação do solo, a mobilidade urbana e a recuperação das mais-valias urbanas (SOTTO, 2011, p. 375).

Isso porque, no que diz respeito aos valores auferidos com a adoção da Onalt, tratam-se de receita com finalidade vinculada, afetada ao financiamento do desenvolvimento urbano, devendo ser aplicados de acordo com o previsto nos incisos I a VIII do artigo 26 da Lei n.º 10.257/2001, *ipsis litteris*:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001) (grifos nossos).

Desse modo, a lei determina que os valores arrecadados a título de Onalt sejam revertidos para determinados fins, entre os quais o financiamento dos programas de regularização fundiária, os projetos de ordenamento e direcionamento da expansão urbana e outros, já que

A captura da mais valia urbana induzida pelas normas de uso é o princípio que fundamenta o instrumento da Onalt. A esse fundamento se somam a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, por meio do **direcionamento dos recursos arrecadados para projetos que promovam a redução das**

desigualdades urbanas; a indução do desenvolvimento urbano, por meio da isenção de sua cobrança em porções específicas do território e para usos a serem estimulados; e **a regulação do mercado de terras, ao diminuir as expectativas de valorização oriundas das alterações das normas de uso** (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 2) (grifos nossos).

Nessa perspectiva, o instrumento está perfeitamente alinhado aos princípios ambientais do usuário-pagador e do poluidor-pagador e às diretrizes gerais da política urbana, especialmente àquelas constantes do artigo 2º, incisos IX, X e XI, do Estatuto da Cidade, referentes à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; à adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; e à recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, respectivamente.

Do ponto de vista do Direito Ambiental, o princípio do usuário-pagador diz respeito à possibilidade de se cobrar valor econômico pela outorga do direito de uso de um recurso natural, com natureza meramente remuneratória. Já o poluidor-pagador tem por objetivo evitar os danos ao meio ambiente, e não “tolerar a poluição mediante um preço”, como se pode pensar. Corroborando essa ideia, Wold (2003, p. 23) assim define:

O princípio do poluidor pagador pode ser compreendido como um mecanismo de alocação da responsabilidade pelos custos ambientais associados à atividade econômica. Em essência, portanto, este princípio fornece o fundamento dos instrumentos de política ambiental de que os Estados lançam mão para promover a internalização dos custos ambientais vinculados à produção e comercialização de bens e serviços.

Verifica-se que a Onalt obedece à mesma lógica desses princípios: ao permitir à Administração Pública municipal cobrar contrapartida pela alteração do uso do solo, está em consonância com o princípio do usuário-pagador e, ao promover a internalização dos custos urbanísticos decorrentes da medida, concorda com o princípio do poluidor-pagador. É dizer, esses princípios também servem de fundamento para os instrumentos de política urbana de gestão social da valorização da terra.

Por outro lado, não se deve conceber a Onalt só como meio de “ressarcimento” pela atividade considerada prejudicial à coletividade, mas como instrumento voltado a conter, desestimular ou tornar desvantajosa a conduta ou atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente urbano. Essa também é uma forma de manifestação do princípio do poluidor-pagador.

Pois bem. Se a Onalt se presta a reaver, para o Poder Público e a coletividade, os valores decorrentes da valorização do imóvel e a transformação do solo rural em urbano, opera, por si só, quase que automaticamente, uma supervalorização imobiliária, não há dúvidas de que esta também é uma hipótese de incidência do instrumento. Afinal, conforme constata Santoro, Cobra e Bonduki (2010, p. 422),

A mudança de terra rural [...] para urbana [...] promove uma significativa valorização, geralmente apropriada pelo proprietário, em processos que nem sempre, ou quase nunca, garantem a produção do solo urbano infraestruturado acessível às diversas classes sociais. Diversos autores da economia urbana afirmam que a valorização na mudança de solo rural para urbano corresponde à maior valorização na “vida” de um terreno (Borrero, 2002; Biderman, 2007). Essa valorização é apropriada pelos proprietários de terras e torna essa operação muito interessante para os que veem a terra como mercadoria.

A criação de solo urbano implica, indubitavelmente, acréscimo na demanda por infraestrutura urbana e serviços públicos, cujos ônus são suportados por toda a coletividade. Além do mais, a alteração do uso do solo rural para urbano resulta em incremento no valor do imóvel, consistente em mais-valia urbana, a qual pode e deve ser recuperada pelo Poder Público.

Nesses casos, não incidindo a Onalt, ocorre o enriquecimento dos donos de terras, que lucram com os atos do Poder Público, sem qualquer espécie de ressarcimento ou garantia de eficiência/racionalidade no uso e ocupação do solo urbano. Por isso, sob a luz do princípio da justiça social, nada mais coerente e benvido que a instituição e cobrança da Onalt.

Contudo a mera previsão da Onalt no Estatuto da Cidade não é suficiente para que os municípios a utilizem. Para que seja efetivamente implantado, o instrumento deve estar previsto e regulamentado no plano diretor ou em outra lei municipal, que indicará as áreas passíveis de alteração do uso do solo, mediante contrapartida, e as condições a serem observadas. Nesse sentido, a cobrança pela alteração do uso do solo deve ser possível do ponto de vista urbanístico, ambiental e, sobretudo, legal, com previsão no plano diretor ou outra lei municipal específica, com recolhimento de contraprestação.

Ocorre que, embora no ideário popular os aparelhos de regulação do crescimento urbano sejam importantes e necessários para a criação de cidades sustentáveis, justas e equilibradas, a implantação dos instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas ainda enfrenta resistências. De acordo com Trindade (2010, p. 62),

Um dos grandes desafios colocados para os setores progressistas alinhados ao ideário da reforma urbana, que se encontram dentro e, ou, fora do aparelho estatal, consiste em fazer valer os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade destinados a coibir a especulação imobiliária e produzir uma cidade menos desigual, distribuindo de maneira mais equânime os custos decorrentes do processo de urbanização.

É preciso, então, colocar em prática os instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, a fim de viabilizar o financiamento do desenvolvimento urbano e a consecução dos objetivos da política urbana, pois, a partir da sua conjugação com outros instrumentos de planejamento urbano, é possível controlar o mercado de terras e promover uma cidade mais justa, repartindo os custos do processo de urbanização. Além do mais,

Em razão do altíssimo custo financeiro do urbanismo, a arrecadação de recursos em montante suficiente para satisfazer as despesas urbanísticas, por meio do manejo eficiente das fontes e dos instrumentos de captação de receita pública, é condição *sine qua non* para a efetividade do planejamento das cidades. Além disso, serve como instrumento de justa repartição de ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização (SOTTO, 2011, p. 364).

Para que se tenha um planejamento urbano eficiente, é preciso captar recursos que correspondam às despesas urbanísticas. Para tanto, deve-se lançar mão dos instrumentos de captação de receita pública a fim de não só financiar os custos do urbanismo, mas, distribuí-los equanimemente.

Nessa esteira, é legítimo que a regularização fundiária urbana de chacreamentos em zonas rurais seja viabilizada com base na previsão legal da incidência da cobrança da Onalt, instituída justamente para “indenizar” a transformação do solo rural em urbano e ainda, eventualmente, financiada com os recursos auferidos pela cobrança da referida compensação, quando promovida pelo Poder Público municipal.

Para os futuros empreendimentos (chacreamentos em zona rural), sugere-se que o Município institua zoneamento específico no plano diretor ou, ao menos, indique na respectiva lei a zona rural passível de conversão em urbana, para fins de chacreamento, onde poderá incidir a Onalt, pois, dessa forma, o zoneamento não sofrerá tanta pressão do mercado imobiliário e dos proprietários fundiários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se dedicou a propor uma análise sobre as cidades, desde sua formação até os dias atuais, identificando o parcelamento e a ocupação irregulares do solo como alguns dos principais problemas advindos da urbanização. Para tanto, manteve enfoque sobre um dos efeitos colaterais mais perversos do fenômeno, no Brasil (principalmente, a partir da década de 1950), consistente no parcelamento do solo, para fins urbanos, em zona rural, a fim de apresentar uma estratégia para sua solução.

Como visto, as cidades surgiram, inicialmente, a partir do movimento de aglomeração de grupos de pessoas que, graças à identificação de divindades comuns, associavam-se e ocupavam os espaços territoriais que lhes eram circundantes. Portanto, o movimento inicial de formação das cidades foi natural, espontâneo, instintivo e despojado de planejamento.

No Brasil, somente no início da década de 1960, admitiu-se o planejamento do desenvolvimento urbano como tarefa fundamental do governo, porque, naquela época, a população urbana representava quase metade da população total e as cidades viravam palco de conflitos, reclamando medidas de controle social e econômico.

Em 1988, a Constituição da República dedicou um capítulo exclusivo à política urbana e colocou em pauta a criação de todo um sistema de normas urbanísticas (constitucionais, federais, estaduais e municipais), conforme a competência de cada ente da Federação. Apesar de a consecução de políticas públicas urbanas interessar e incumbir a todos os entes federativos, a parte mais ampla de responsabilidades recaiu sobre os municípios.

Em seguida, veio o Estatuto da Cidade, oferecendo um norte para os Municípios e escolhendo o planejamento como meio para a ação pública, através do instrumento básico do plano diretor. Contudo, a fiscalização e o controle sobre o solo rural e o crescimento ilegal da cidade continuam sendo um desafio para os entes locais, que não conseguem inibir o crescimento irregular da cidade, tampouco lançam mão de ferramentas efetivas para conter a especulação imobiliária.

Ora, a expansão urbana é fenômeno inerente à dinâmica da cidade e seu planejamento e fiscalização são extremamente necessários para que os impactos sobre o meio ambiente natural e urbano não sejam tão deletérios. Ademais, para que a cidade cresça, sem exclusão socioterritorial, é necessário que o Município conheça e regule o mercado de terras, a fim de propiciar maior igualdade de oportunidades – o que pode ocorrer mediante a utilização de instrumentos de recuperação da mais-valia urbana na cidade, por exemplo.

Como visto, a Lei n.º 6.766/1979 só admite o parcelamento do solo para fins urbanos nas zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica e, embora não vede expressamente o parcelamento do solo situado em zona rural, para fins urbanos, o faz por exclusão.

Compreende-se que o avanço sobre a zona rural é uma externalidade do desenvolvimento urbano que decorre, principalmente, do deslocamento das populações menos favorecidas às áreas periféricas da cidade. Mas, o fracionamento de área rural situada fora da zona urbana ou de expansão urbana, mediante loteamento ou desmembramento, para destinação urbana, não é hipótese legal de parcelamento do solo.

Ocorre que nem sempre é possível identificar o chacreamento no início ou a tempo de coibir sua expansão. Ao contrário, muitas vezes, os parcelamentos ilegais do solo levados a efeito geram situações fáticas consolidadas e, até mesmo, irreversíveis, trazendo dificuldades para gestores públicos, cidadãos e operadores do Direito. Nesses casos, em se tratando de situação fática que indique a consolidação de núcleo urbano informal, parece mais adequado, do ponto de vista urbanístico, ambiental e social, promover a sua regularização fundiária e consequente integração à cidade dita “formal”, porque, a essa altura, restará inviável seu desfazimento e, ou, reversão.

A Lei n.º 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, possibilita a regularização dos parcelamentos para fins urbanos situados na zona rural. Entretanto o procedimento requer complexa e coordenada intervenção do Município e interessados (empreendedor e moradores, em alguns casos), e depende fortemente de aporte financeiro e técnico. Daí a importância de se conjugarem a outorga onerosa de alteração do uso do solo (Onalt) com a elaboração de lei de expansão do perímetro urbano e a regularização fundiária urbana.

Primeiro, porque não é possível promover a regularização fundiária urbana de assentamentos situados na zona rural sem, antes, providenciar sua transformação em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, mediante lei municipal de ampliação do perímetro urbano, observado o disposto no artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

Segundo, porque, para o Poder Público municipal atuar de forma eficiente na transformação de uma realidade urbana insatisfatória, é preciso que tenha as ferramentas adequadas, e o Estatuto da Cidade prevê instrumentos de planejamento urbano que, entre outras coisas, buscam o desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades.

Nesse ponto, a Onalt surge como opção, pois prevê a possibilidade de o Município cobrar contrapartida, de natureza pecuniária ou não, pela alteração do uso do solo, para reaver

a valorização imobiliária decorrente de ato seu, a fim de que esta não seja exclusiva e injustamente absorvida pelo particular. Sua cobrança é uma forma de evitar a apropriação indevida e privada do investimento público, tendo como pressuposto o incremento no valor do bem, não se confundindo com a compensação por danos ambientais.

Pois bem. Se a Onalt se presta a reaver, para o Poder Público e a coletividade, os valores decorrentes da valorização do imóvel, e a transformação do solo rural em urbano opera, por si só, quase que automaticamente, uma supervalorização imobiliária, não há dúvidas de que esta é, também, hipótese de incidência do instrumento.

Ora, os direitos ao meio ambiente urbano e à cidade sustentável são difusos e pertencem igual e simultaneamente a todos os cidadãos, de modo que quem deles usufrui a mais e de forma diferenciada deve pagar por isso. Só assim não ocorre enriquecimento sem causa e a mais-valia urbana retorna em benefício público.

Por ser instrumento jurídico para o financiamento do desenvolvimento urbano, a Onalt compõe a “fiscalidade urbanística”, e os valores auferidos pela sua cobrança devem ser aplicados de acordo com o previsto nos incisos I a VIII do artigo 26 do Estatuto da Cidade. Além do mais, o instrumento estará perfeitamente alinhado às diretrizes gerais da política urbana e aos princípios ambientais do usuário-pagador e do poluidor-pagador.

Portanto, é legítimo que a regularização fundiária urbana de chacreamentos em zonas rurais seja viabilizada com base na previsão legal da incidência da cobrança da Onalt, instituída justamente para “indenizar” a transformação do solo rural em urbano e ainda, eventualmente, financiada com os recursos auferidos pela cobrança da referida compensação, quando promovida pelo Poder Público municipal.

É dizer, para os chacreamentos consolidados em zona rural serem integrados à cidade formal, por meio da regularização fundiária urbana, esta deve ser custeada com os recursos auferidos pela cobrança de Onalt, haja vista sua natureza e instrumento jurídico para o financiamento do desenvolvimento urbano, cuja receita é vinculada. Além do mais, do ponto de vista socioambiental, urbanístico e fiscal/financeiro, é estratégia menos onerosa ao Município, pois, aumenta a equidade na distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e, ainda, pode inibir a formação de novos núcleos urbanos informais do tipo.

Como se constata, os desafios para se alcançar o ideal de cidade sustentável são muitos. Por isso, é necessário mirar novas estratégias, a fim de concretizar, com eficiência, a política urbana e habitacional da cidade.

A legislação, de certa forma, oferece soluções, mas, ficando apenas no papel, não produz efeito. Os Municípios, principalmente, devem colocá-la em prática. Não se pode

afirmar, com certeza, que ocorrerá efetiva diminuição das irregularidades na cidade, mas, decerto, haverá lições para o amadurecimento das políticas públicas urbanas, em especial, as referentes ao controle do crescimento e desenvolvimento da cidade.

Colocar em prática os instrumentos jurídicos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade é uma forma de viabilizar o financiamento do desenvolvimento urbano e a consecução dos objetivos da política urbana, pois, por meio da sua conjugação, torna-se possível controlar o mercado de terras e promover uma cidade mais justa, repartindo os custos do processo de urbanização e, quiçá, superando o padrão dual de cidade (formal vs. informal).

Portanto, para os futuros empreendimentos (chacreamentos em zona rural), sugere-se que seja instituído zoneamento específico no plano diretor pelo Município ou, ao menos, indicado, na respectiva lei, a zona rural passível de conversão em urbana, onde poderá incidir a Onalt, pois, procedendo dessa forma, o zoneamento não sofrerá tanta pressão do mercado imobiliário e proprietários fundiários.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o urbanizador social. *In*: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e à segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 281-291.

ALVARENGA, Luiz Carlos. **O registro imobiliário e os procedimentos de regularização fundiária**. Belo Horizonte: Edição do Autor, 2007.

ANDRADE, Ricardo Luís Sant'Anna de. Considerações sobre o parcelamento do solo urbano. **Revista PGM - Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza**, Fortaleza, v. 6, p. 103-114, nov. 1998. Disponível em: <<http://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/issue/view/6/ano1998>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001? *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, cap. 2, p. 169-181.

BALTRUSIS, Nelson. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal**, Cadernos Metrópole, v. 16, p. 121-139, 2º sem. 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/4028/402837798006/>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BERDOULAY, Vincent. Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. **Revista Território**, Rio de Janeiro, a. 7, n. 11-13, p. 123-132, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/11_12_13_9_modernismo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRAGA, Roberto. Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento da Faculdade de Ciências e Tecnologia – Unesp**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, ago. 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002a. Disponível em: <<http://www.institutobuzios.org.br/documentos/ESTATUTO%20DA%20CIDADE.PDF>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002b. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016**. Exposição de motivos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883/DF. Relator: Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313710121&ext=.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CABRAL, Helane Christiane Mendes. **Desenvolvimento sustentado das cidades**: outorga onerosa do direito de construir e a alteração de uso do solo. 2007. 265 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, cap. 1, p. 66-79.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba: Juruá, 2012.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-27. Disponível em: <http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07410_00023.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Míni-Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 6. ed. rev. atual. Curitiba: Positivo, 2004.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Cláudia M. (Org.) **Financiamento das cidades**: instrumentos fiscais e de política urbana – seminários nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 243-262. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/mdc00003.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota Técnica n.º 05/2017 – DIPLAN/COPLAN/SUPLAN**. Outorga onerosa de alteração do uso do solo – Onalt-LUOS. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/nota_tecnica_onalt.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, jan. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-88392001000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa INCRA n.º 82, de 27 de março de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao-/atos-internos/instrucoes/in_82_df.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Nota Técnica INCRA/DF/DFC n.º 02/2016**. Esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs/1/2592378.PDF>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

JAPIASSÚ, Andressa Teixeira; LINS, Regina Dulce Barbosa. As diferentes formas de expansão urbana. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, Tupã, v. 2, n. 13, 2014,

p. 15-25. Disponível em:

<http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/artic le/view/764>. Acesso em: 17 out. 2018.

LARCHER, Marta Alves. Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana. **MPMG Jurídico**, Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, Edição Guia do Solo, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. **Guia do parcelamento do solo urbano**: perguntas e respostas, consultas e modelos. Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto (Coord.).

Florianópolis: MPSC, 2010. Disponível em:

<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/guia_parcelamento_web.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. **Regularização fundiária urbana, de acordo com a Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016**. São Paulo: MPSP, 2017. Disponível em:

<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, cap. 1, p. 31-65.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Org.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 117-136.

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano.

Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 12, n. 24, jul./dez., 2010, p. 417-440. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809005.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como *práxis* transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, cap. 2, p. 136-155.

SAULE JÚNIOR, Nelson *et al.* **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SCIENCE, Chico. A cidade. In: Chico Science & Nação Zumbi. **Da lama ao caos**. Rio de Janeiro: Chaos, 1994. Faixa 4. CD.

SOTTO, Debora. Fiscalidade urbanística no Brasil e na França: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis. **Revista de Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 361-399, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/318874201_Fiscalidade_urbanistica_no_Brasil_e_na_Franca_instrumentos_fiscais_para_a_construcao_de_cidades_sustentaveis>. Acesso em: 3 fev. 2019.

SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 193-224, fev. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18195>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TARAPANOFF, Kira. Planejamento governamental no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176090/000472932.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural**. 2010, 157 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/278808/1/Trindade_ThiagoAparecido_M.pdf>. Acesso em 17: out. 2018.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

WOLD, Chris. Introdução ao estudo dos princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca (Orgs.). **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 5-31.