

PARA UMA DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE LOTE

José Roberto Fernandes Castilho*

Le tissu urbain procède de l'imbrication de deux logiques: celle du découpage du sol en lots à bâtir et celle des tracés de la voirie qui les dessert.

David Mangin e Philippe Panerai, Projet urbain, 2002

Sumário. I. Introdução – o que é lote ? II. O lote na quadra; III. Formação do lote; IV. Elementos do lote; V. Compulsoriedade da conexão do lote às redes; VI. Variações no padrão; VII. Os subterrâneos da cidade; VIII. Conclusão: de 1929 a 1999

I. Introdução – o que é lote?

1. Fração elementar do território urbano, o conceito de lote, em Planejamento Urbanístico, mostra-se fundamental e cumpre ser melhor investigado. Isto porque ele se liga, de um lado, às condições adequadas de *habitabilidade* do sítio (por exemplo, não se pode ter lote em local aterrado com material nocivo à saúde ou de grande declividade, como determina o art. 3º/Parágrafo único da Lei 6.766/79, pois não são áreas apropriadas para o assentamento populacional), e, de outro, ao zoneamento de uso e ocupação do solo, que estabelece padrões de aproveitamento urbanístico do solo urbano. Em outras palavras, ele se relaciona com o processo de urbanização genética (o loteamento: a referida lei de parcelamento utiliza a expressão por quase quarenta vezes), e, a partir de sua constituição, define-se o destino que poderá ter, no contexto de dado sistema urbano. Então, a partir da noção central de “lote”, surge um plexo de normas referentes à disciplina urbanística, que vincula os espaços privados da cidade. Em suma, os vínculos urbanísticos incidem sobre o lote, que, em conjugação com os espaços públicos – sobretudo a via, com a qual sempre divisa -, definem aquilo que se entende por espaço urbano, com suas formas e fluxos específicos.

* O Autor é professor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da FCT/Unesp (jrcast@uol.com.br)

2. Como conceito inicial, cabe dizer que lote é uma “unidade edilícia”. Este conceito sintético precisa ser explicado. De origem recente, o termo “edifício” – que aparece em expressões como projeto edifício, ou licença edilícia, ou ainda, regulamentação edilícia – designa a atividade relacionada à edificação, ou, mais genericamente, à construção¹. Deriva de “edil” – hoje sinônimo de vereador - antigo magistrado romano que se incumbia da inspeção e conservação dos edifícios² (*cura urbis*). Portanto, unidade edilícia quer dizer unidade de área destinada à edificação, que tenha essa aptidão específica. Para isso se cria, afinal, o lote: para aproveitá-lo com a ocupação, com a futura edificação e utilização, o que se encontra expresso no art. 2º/§ 1º da Lei nº 6.766/79, como veremos adiante. Daí porque José Afonso da Silva prefira, talvez mais claramente, a expressão “unidade edificável”³. Como consequência, entende-se que pode haver imóvel urbano que não seja lote – por exemplo, uma área com restrições ambientais, que impeçam a edificação; ou ainda uma gleba, urbana pela sua localização, mas que simplesmente não foi ainda objeto de parcelamento (este é um exemplo, não é uma definição, que nunca pode ser negativa) – são exemplos de imóveis urbanos que não constituem lotes⁴.

3. Mas o lote não é apenas uma fração do território, ou seja, uma área de terra com finalidade urbana. É um terreno servido de infra-estrutura, sendo todo o conjunto preparado para receber a futura edificação que vai ocupar o solo. A esse conjunto composto por uma área de terra urbana ou urbanizável, com determinada dimensão e ligada às redes de infra-estrutura urbana (em funcionamento) é que tecnicamente dá-se o nome de lote. Por isso é um pleonasmo falar-se de “lote urbanizado”. Em princípio, todo lote há

¹ A respeito da distinção entre construção e edificação, é muito repetido o Código de Obras Arthur Saboya (Lei paulistana nº 3.427, de 19 de novembro de 1929, art. 2º), que assim os distingue: “*Construir* é, de modo geral, fazer qualquer obra nova, muro, cais, edifício, etc; *edificar* é, de modo particular, fazer edifício destinado à habitação, fábrica, culto ou qualquer outro fim”. Portanto, o primeiro é gênero do qual o segundo é espécie.

² Cf. Antônio Geraldo da Cunha, Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa, 1978.

³ Direito Urbanístico Brasileiro, p. 318.

⁴ É interessante observar que os autores costumam conceituar o lote como unidade, porém com outra natureza. Celson Ferrari, em seu útil Dicionário de Urbanismo, define: “unidade básica do cadastro imobiliário urbano, resultante do parcelamento de um terreno situado em zona urbana ou de expansão urbana”. Ora, não é em razão de um cadastro que o terreno se converte em lote. Outros falam em unidade de terreno, o que também me parece inadequado, pelas razões expostas no texto. O projeto de revisão da Lei nº 6.766/79, atualmente na Comissão de Desenvolvimento da Câmara, fala de “unidade imobiliária destinada à edificação resultante de loteamento ou desmembramento” (art. 2º/V).

de ser urbanizado, senão dele não se trata. A possível dissociação entre lote e infra-estrutura pode se dar em apenas dois casos: o *primeiro*, a figura delituosa do loteamento ilegal, sobretudo o clandestino, que constitui crime contra a Administração Pública (art. 50 da Lei 6.766/50); o *segundo*, a situação – transitória – do transcurso do tempo para a realização das obras exigidas, que é, no máximo, de quatro anos (art. 18/V da mesma lei, com a redação de 1999; a redação original determinava o prazo de dois anos). Portanto, tirando essas duas situações excepcionais (a primeira por ser criminosa e a segunda por ser efêmera, transitória), o terreno, para ser lote, deve estar servido da infra-estrutura urbana, que garanta a dignidade de vida para as pessoas que ali irão residir, nele *habitar*.

4. Daí porque não me parece correta a distinção entre parcelamento e urbanização, que é feita por alguns autores. O parcelamento é a própria urbanização da gleba. M. de Solà-Morales⁵ estabelece uma classificação das formas de crescimento urbano definidas em função de três operações básicas e seqüenciais do processo urbanizador que seriam o *parcelamento* (“morfologia da ocupação do solo”), a *urbanização* (“construção da infra-estrutura”) e a *edificação* (“construção dos edifícios segundo tipologias edificatórias”). Na verdade, tais operações confluem, relacionam-se diretamente, e tentar separá-las – em especial as duas primeiras, mas não só – pode ser perigoso e inadequado. Tais operações devem ser vistas de modo conjunto, e integrado, imbricando-se mutuamente, haja vista que o parcelamento irá constituir porção nova do espaço urbano, que exige a *continuidade* e que se define por certa *densidade* (edilícia e populacional). Embora possa haver parcelamento com ou sem incorporação (um conjunto habitacional, por exemplo, que constitui “loteamento integrado à edificação”), não se pode pensar naquelas três operações isoladamente, até mesmo porque, em relação à edificação, o lote deve estar sempre pronto para recebê-la e, se isto não for feito em prazo razoável, a Constituição Brasileira - regulamentada pelo Estatuto da Cidade - define procedimentos para punição do proprietário do solo urbano não edificado. Há que haver infra-estrutura disponível e, em seguida, a edificação no lote, tudo resultando do processo de urbanização genética, que é o loteamento.

5. Veja-se, pois, que o fundamento da infra-estrutura urbana necessária à própria constituição da cidade atual encontra-se no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que se acha arrolado entre os princípios básicos da República Federativa do Brasil (art. 1º/III). Com efeito, em pleno

⁵ M. de Solà-Morales, Les formes del creixement urbà (1993) apud Romà Pujadas e Jaume Font, Ordenación y planificación territorial, p. 295.

século XXI, não ter o cidadão acesso à rede de abastecimento de água, por exemplo, é algo inaceitável, que deve ser combatido por todos. Estreitamente ligado à saúde pública, este é um direito de todos os cidadãos, e a manutenção do serviço, um dever do Estado (art. 196 da Constituição Federal). É evidente que o percentual de residências sem água encanada, no Brasil, é ainda altíssimo: segundo o Ministério das Cidades, 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de distribuição de água potável. Porém, pensamos aqui na “cidade legal”, que demanda políticas públicas de inclusão também no acesso a esses serviços. Entre outros aspectos, essa transformação passa pela conexão da unidade habitacional à infra-estrutura urbana: se não houver, a política será antes de “cosmética” urbana, sem valor efetivo para a afirmação da *cidadania*, entendida como o gozo concreto e efetivo dos direitos fundamentais (e, entre eles, os direitos sociais).

6. Porém, antes de se chegar a essa conceituação atual de lote, outras existiram. Para fazer um paralelo, apresentaremos em seguida a definição de lote que consta do já referido Código de Obras Arthur Saboya, do Município de São Paulo, datado de 1929 (depois consolidado em 1934, pelo Ato 663), e que é um pioneiro conjunto de normas edilícias que vigorou por décadas, tendo recebido várias modificações. Trataremos, na seqüência, da situação do lote na quadra, do processo urbanístico de formação do lote – mediante loteamento ou desmembramento - e, afinal, dos seus elementos constitutivos e integradores; cuidaremos ainda da compulsoriedade da ligação do lote às redes – fonte da disciplina atual – e das variações do modelo, permitidas pela lei. Pela oportunidade, faremos referência, ao longo do texto, ao projeto de revisão do texto atual da Lei nº 6.766/79⁶ que, segundo informa o sítio do Ministério das Cidades (em março de 2005), contém ainda diversos pontos que não foram “consensuados” (sic) entre os diversos segmentos sociais e o governo federal. A nosso ver, esse projeto representa um claro retrocesso no que tange às especificações do lote como também a outros aspectos do parcelamento urbanístico do solo.

II. O lote na quadra

7. Nos anos 20 do século findo, a população paulistana crescia e, com ela, a demanda por moradias explodia. A cidade tinha, aproximadamente, duzentos mil habitantes em 1900, contingente que saltou para um milhão em 1930. Assim, houve necessidade de disciplinar minimamente o crescimento

⁶ Trata-se do 4º Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.057/00, que, reordenando todo o tema do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária, ainda não foi objeto de apreciação na Câmara dos Deputados.

da metrópole - a ocupação descontrolada do solo -, com a aprovação de um novo Código de Obras – chamado “Arthur Saboya”, então o diretor de Obras e Viação do Município – para substituir o anterior Código de Posturas, de 1886, que estava completamente desatualizado, posto que era anterior ao advento do veículo automotor⁷. O novo texto, em seu artigo primeiro, declara logo que ele trata da “construção e reconstrução de prédios urbanos”, pensando-se na adaptação da cidade aos novos tempos (ele próprio define: “reconstruir é fazer de novo no mesmo lugar, como dantes estava, na primeira forma, qualquer construção em todo ou em parte”). Já o Ato de 1934 refere-se, na ementa, a “construções, arruamentos, etc”. Organizada pelo engenheiro que lhe emprestou o nome, é uma compilação complexa, originalmente com 595 artigos, que se expandiram depois para quase mil.

8. A definição de lote que consta do art. 2º - um dispositivo que arrola diversas definições – é curta: “*lote é a porção de terreno situada ao lado de uma via pública*”. Esta característica do lote – a confrontação com a via pública, o que constitui a “testada” - é fundamental e necessária até hoje. Conforme Celson Ferrari, “um lote urbano possui confrontações com o logradouro público que se denominam testadas ou frentes; com lotes contíguos, que constituem seus lados; e com lotes contíguos que não têm testadas voltadas para o mesmo logradouro público, que se denominam fundos” (vbte. lote; por óbvio, a *testada* não se confunde com a *fachada* que é a face anterior de um edifício). Com efeito, a Lei nº 6.766/79, estabelece o requisito urbanístico da dimensão mínima do lote: deve ter ele área mínima de 125 m² e frente mínima de cinco metros lineares de testada, que é o lote-padrão nacional desde 1979 (art. 4º/II). Mas o Código de 1929 definia ainda lote de esquina e lote interno, sendo este de frente ou de fundo. A figura do lote de fundo, com corredores de acesso para a via pública, é hoje inadmissível. Seria o lote que, “situado no interior da quadra, se comunica com a via pública por corredor de acesso de metro e meio, no mínimo, de largura”. Pensando-se na eficiência urbana, tais lotes encravados dentro da quadra não são mais possíveis haja vista os notórios inconvenientes que acarretam para seus moradores, sobretudo em termos de acessibilidade. A testada do lote (que o Código chamava de “frente do lote – “aquela das suas

⁷ Em 1875 e 1884, a largura das vias públicas era fixada em 13,22 m e 16, 10 m, respectivamente. Conforme Raquel Rolnik, “no Código de 1886, a largura mínima das ruas foi aumentada, passando para 16 metros, e introduziu-se a largura mínima de 25 metros para as avenidas” (*A cidade e a lei*, p. 34). Sobre o Código de 1886, explica Eudes Campos que, na verdade, ele “jamais existiu. O que sucedeu foi uma reorganização e atualização do código de 1875, não tendo sido submetida à Assembléia Provincial a nova versão, como deveria ter sido feito se se tratasse de um novo código” (São Paulo: desenvolvimento urbano e arquitetura sob o Império, p. 221, nota). O de 1886 foi o último Código de Posturas da cidade.

divisas que fica contígua à via pública”) hoje, em termos nacionais, deve ter pelos menos cinco metros lineares.

9. Porém, isso não quer dizer que, quanto à forma, os lotes precisam ser necessariamente regulares e simétricos. Na verdade, como escreve Juan Luis Mascaró, “do ponto de vista geométrico, três características são básicas: a área da parcela, a relação dos seus lados e o paralelismo de seus lados opostos. Esses três dados, na realidade, estão fortemente ligados a um quarto fator raramente levado em consideração: a *topografia do terreno*”⁸. Observa o autor que a maioria dos loteadores tenta minimizar a dimensão das parcelas, de forma a multiplicar o número delas. Porém, dependendo do caso, o custo da infra-estrutura pode ser maior que o custo da terra e é isso que normalmente ocorre quando se amplia o rol de serviços do lote. De outra parte, a área dos lotes, especificamente quanto à sua forma, pode se mostrar regular ou irregular, isto é, ortogonal ou não ortogonal. É evidente que lotes regulares exigem uma topografia plana enquanto os segundos - ao contrário do que normalmente se pensa - evidenciam a desnecessidade dos dois lados paralelos. Há uma famosa proposta francesa de loteamento de baixo custo para o Norte da África, com lotes trapezoidais (determinando um espaçamento entre as edificações, que não se alinham) – dentre outros modelos irregulares -, que pode ser interessante considerando sobretudo o sítio⁹. Sabe-se, afinal, que a primeira lei do urbanismo é exatamente a lei de respeito ao sítio onde se dará o futuro assentamento populacional. São as imposições da topografia que a própria Lei nº 6.766/79 contempla no art. 3º/Parágrafo único. Terá ela uma influência determinante e decisiva no desenho urbano e na própria forma de ocupação, até mesmo sob o ponto de vista construtivo.

10. Porém, apesar da declividade acentuada, é interessante observar que, no Brasil Colônia, os morros foram ocupados antes pelo patriarcado urbano, como diz Gilberto Freyre – falando do Rio de Janeiro, de Salvador, de Olinda. E isso se deu em razão da salubridade. “*Dos morros, os ricos, os Jesuítas e os frades se assenhorearam logo, para levantarem nos altos suas casas-grandes, suas igrejas, seus conventos. O inconveniente das ladeiras não era tão grande, havendo escravo com fartura ao serviço das casas e dos*

⁸ Loteamentos urbanos, p. 54-55

⁹ Cf. Juan Luis Mascaró, op. cit., p. 59. Cabe citar, nesse passo, texto antigo do arquiteto André Wogensky: “Organização do meio físico para a vida dos homens e das sociedades que eles formam, o urbanismo é organização dessas sociedades sobre o solo e no espaço natural, geográfico e cósmico. É a implantação da sociedade sobre o terreno” (in Sociologia, p. 277-278).

conventos. (...) De modo que os casebres e mucambos foram-se levantando, rasteiros, pelas partes baixas e imundas da cidade. Pelos mangues, pela lama, pelos alagadiços. Só depois de aterrados esses mangues e esses alagadiços menos por algum esforço sistemático do governo que pela sucessão de casebres construídos quase dentro da própria lama e à beira do próprio lixo, é que os ricos foram descendo os morros e assenhoreando-se também da parte baixa da cidade¹⁰. Portanto, nesse caso, a inadequação do sítio primeiramente ocupado pelos ricos se explica em razão da higiene, da prevenção das doenças associadas aos baixios, associação que, oriunda de Hipócrates, foi aceita até o século XIX (Teoria dos Miasmas). Hoje, normalmente, o contrário é que se vê, com os sem-teto ocupando com perigo as encostas de morro, sujeitas a constantes deslizamentos de terra, que são “a parte que lhes cabe” da cidade. De outro lado, o trabalho escravo foi substituído pelas redes infra-estruturais de saneamento do meio urbano¹¹. Sanear significa, etimologicamente, “tornar são” um local, portanto, *habitável*. Logo, a falta de saneamento torna-o, em tese, inabitável.

III. Formação do lote

11. Como se sabe, em 1999, a Lei nº 6.766/79 – lei nacional de parcelamento urbanístico do solo – sofreu alteração profunda com claro intuito desregulador ou, num eufemismo, “flexibilizador” (ainda que tenha sido elaborada, em princípio, com bons propósitos) –, obedecendo o influxo político da época. Mas, nessa alteração, operada pela Lei nº 9.785, foi introduzido um conceito de lote, em parágrafo acrescentado ao art. 2º, fruto de um longo processo que se poderia qualificar, etimologicamente, de “civilizador”. Na verdade, o referido dispositivo, apesar do claro ou hiato do § 3º, apresenta agora uma seqüência quase lógica de assuntos: primeiro, no *caput*, ele afirma que o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições legais – federais, estaduais e municipais - pertinentes. Não cogita do *arruamento*, porquanto ele não constitui lote algum, e nem do *desdobro de lote*, que é pontual e pressupõe o lote já formado. Em seguida, no § 1º, ele define

¹⁰ Sobrados e mucambos, p. 211. Este livro magistral, que data de 1936, é um clássico do pensamento sociológico e urbanístico nacional, ainda que muito pouco lido nos dias atuais, sobretudo por urbanistas.

¹¹ Mesmo não se tratando de escravidão, mas revelando os costumes da época, cumpre lembrar pequeno trecho do final de *O primo Basílio* (1878), de Eça de Queiroz, em que Luísa vê-se chantageada pela criada que “enfim uma manhã não vazou as águas sujas”. Então, “fez ela mesma os despejos! Quando veio ensaboar as mãos, as lágrimas corriam-lhe pelo rosto. Desejava morrer !... A que tinha chegado !...” (Capítulo X). A criada se dizia “a negra” (Capítulo VIII).

loteamento, a figura integral de urbanização: “*subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes*”. Isto quer dizer que o processo de loteamento vai formar o lote, a quadra e a via, que são os ditos “elementos estruturantes do espaço urbano”. Observe-se que a lei estabelece, expressamente, que os lotes são *destinados à edificação*, tal como consta, aliás, na legislação estrangeira. Na França, o art. R 315-1 do Código de Urbanismo define: “*Constitue um lotissement toute division d’une propriété foncière en vue de l’implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété*”. Em Portugal, no sistema do Decreto-lei nº 400/84 (revogado em 1992), tais operações são conceituadas como aquelas que tenham “*por objeto ou simplesmente tenham por efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, destinados, imediata ou subseqüentemente, à construção*” (art. 1º/1ºa”; o texto é semelhante ao do atual Decreto-lei nº 555/99, art. 2º). O lote se liga, em definitivo, à edificação urbana, um direito e ao mesmo tempo uma obrigação de seu proprietário.

12. No art. 2º/§ 2º, há a definição de desmembramento – segunda figura do gênero “parcelamento” -, que permanece, haja vista que a nova redação foi vetada pelo Presidente da República¹². Diz o texto: “*Considera-se desmembramento a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes*”. Ou seja, tanto o loteamento quanto o desmembramento formam lotes. Porém, a primeira é a figura completa porquanto forma tanto o lote quanto a via, enquanto o segundo aproveita o sistema viário já existente no local e não destina, pois, áreas para o poder público.

13. A proposta de nova redação do § 2º submetida ao Congresso Nacional, em 1999, era mais permissiva ou liberalizante, dizendo o seguinte: “*Considera-se desmembramento a subdivisão total ou parcial de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, ressalvados a modificação, a ampliação e o prolongamento dos já*

¹² Observo que algumas edições retiraram todo o § 2º do art. 2º da Lei nº 6.766/79, quando é certo que o veto da nova redação fez com que a redação primitiva se mantivesse inalterada. Assim ela aparece, por exemplo, no próprio sítio do Palácio do Planalto na Internet (www.planalto.gov.br).

existentes ou a abertura de uma única via pública ou particular de acesso exclusivo aos novos lotes." (NR)". Acertadamente, o Presidente da República vetou-a com a seguinte fundamentação: "A redação dada ao § 2º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, altera a definição de desmembramento para admitir 'a modificação, a ampliação e o prolongamento de vias e logradouros públicos já existentes ou a abertura de uma única via pública ou particular de acesso exclusiva aos novos lotes.' De acordo com a tradição jurídica, as únicas formas de parcelamento do solo são o loteamento e o desmembramento, sendo o primeiro a repartição de gleba de lotes, com atos de urbanização, e o segundo repartição de glebas sem atos de urbanização. O loteamento distingue-se do desmembramento por implicar 'abertura de novas vias de circulação ou logradouros públicos.' A relevância da distinção consiste no fato de que o loteamento acarreta ônus para o loteador, que é obrigado a destinar área da gleba ao poder público, para sistema de circulação viária, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público. Ao admitir o desmembramento com acréscimo do sistema viário, a proposta confunde ambas as figuras, estimulando a adoção de desmembramento, já que para essa modalidade de parcelamento não se exige a destinação de área da gleba ao poder público, o que provocará, seguramente, escassez de espaço para a implantação de escolas, centros de saúde, praças e outros equipamentos necessários aos futuros parcelamentos, em prejuízo da comunidade local."

14. Depois, no § 3º, o projeto definia gleba, a área bruta, o que também foi vetado pelo Presidente. O texto vetado dizia: "Considera-se gleba o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularizado e registrado em cartório". Muito acertadamente, com o texto não concordou o Presidente, pelas seguintes e justas razões: "O art. 3º do projeto, ao incluir o § 3º ao art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, define gleba como sendo 'o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularização em cartório'. Em assim sendo, todo o terreno que tenha sido objeto de parcelamento deixa de ser gleba, passando a ser lote. Essa conceituação permitirá a prática do desdobro sucessivo de lotes, beneficiando, assim, apenas os loteadores, que, por não contemplar a Lei nº 6.766, de 1979, a figura do desdobro, ficarão desobrigados de atender às exigências por ela impostas, sob o argumento de que esse diploma legal só se aplica à subdivisão de glebas em lotes e não a desdobro de lotes. Tendo em vista que compete ao Município, por força do art. 30, VIII, da Constituição Federal, o planejamento do parcelamento do solo urbano, com o fim de promover o adequado ordenamento territorial, melhor seria que não se aceitasse o § 3º proposto, até mesmo porque, o § 4º sugerido, ao definir lote, indiretamente define gleba, uma vez que os conceitos são complementares." Portanto, em razão

desse veto, o parágrafo terceiro ficou vazio, haja vista que não houve a devida alteração numérica deles (a renumeração). Mas, de fato, existe uma relação de complementariedade entre gleba e lote, mediada pelo processo de parcelamento – aquela é a área bruta que receberá a urbanização genética, alterando o seu destino. Porém, a definição de gleba apresentada é inaceitável pelas razões expostas, por ser negativa (afrontando a lógica formal) e, ademais, por sua total desnecessidade. Cabe observar, entretanto, que no art. 2º/IV do projeto de revisão, volta-se à definição com o mesmo vício: ela considera gleba “o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos realizado nos termos dessa Lei”.

IV. Elementos do lote

15. A definição de lote, na Lei nº 6.766.79 – com as modificações de 1999, – consta agora do § 4º do art. 2º: “*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*”. Como se verifica no texto, a definição de lote exige dois elementos: terreno e infraestrutura. Portanto, como já dissemos, em termos urbanísticos, “lote” não é sinônimo de “terreno”. Terreno - termo derivado do latim *terrenum*, é qualquer área de terra urbana delimitada, edificável ou não¹³. Agora lote – termo de origem germânica, com o étimo significando algo cortado em porções (v.g. um lote de mercadorias) - é um terreno predestinado à ocupação, formado especificamente para recebê-la. Assim, equivocou-se, por exemplo, o Estatuto da Cidade quando toma os termos como coincidentes, usando nove vezes o termo “terreno” e “lote”, apenas uma (art. 2º/XV): no art. 28 do Estatuto, define-se coeficiente de aproveitamento como a “relação entre a área edificável e a área do terreno”. Ora, na verdade, a lei quer dizer que o coeficiente de aproveitamento é um índice urbanístico que estabelece uma relação entre a área do lote e a área da edificação nele permitida¹⁴. A dimensão territorial do lote há de atender à lei local: o lote-padrão nacional de 125 m², com cinco metros lineares de testada podendo ser ampliado ou diminuído (no projeto de revisão há uma drástica redução dessa área mínima, v. art. 7º/I). Os municípios costumam ampliá-lo em consonância com

¹³ Pontes de Miranda, depois de dizer que “a todo espaço, na superfície da Terra, de limites determinados ou determináveis, chama-se *terreno*”, conclui que “terrenos são terras individualizadas” (Tratado de Direito Predial, vol. III, p. 26).

¹⁴ Compare-se com a definição correta de José Afonso da Silva: “coeficiente de aproveitamento máximo é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área total de edificação máxima permitida nesse mesmo lote” (Direito Urbanístico, p. 246). Muito tecnicamente, o ilustre Autor não fala nem em “construção” e nem em “terreno”, como se observa.

seus padrões de desenho urbano (em Presidente Prudente, a área dos lotes varia de 160 m² com 8 lineares de testada nas ZR4 - a 1000 m² com 20 lineares de testada na ZI2). Porém, em se tratando de zonas habitacionais de interesse social (ZHIS), ele pode ser menor do que o padrão. A norma que contém tal disciplina é o art. 4º/II da Lei nº 6.766/79 segundo o qual os lotes deverão ter aquela dimensão-padrão, “salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”. Portanto, há um padrão de área mínima de lote, válido em todo território nacional, que pode, no entanto, ser alterado para mais ou para menos, como a lei expressamente permite.

16. De outra parte, a definição do lote exige a infra-estrutura, que o serve, para além da divisa com a via pública. Assim, ela é elencada no § 5º: “Consideram-se infra-estrutura os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, pavimentadas ou não”. Essa relação comporta sete equipamentos essenciais construídos pelo empreendedor, com serviços divisíveis e indivisíveis que devem ser mantidos pelo poder público. Na França, os equipamentos exigidos do “lotisseur” é muito amplo, abrangendo: “voirie, l’alimentation en eau, gaz, électricité, réseaux de télécommunication, d’évacuation des matières usées, aires de stationnement” (art. R. 315-29 do Código de Urbanismo). Entre nós, eles podem ser classificados em i. sistema viário (vias pavimentadas ou não, com guias e sarjetas); ii. sistema sanitário (água, esgoto, águas pluviais – e também a coleta de lixo, não referida mas igualmente essencial¹⁵); iii. sistema energético (energia elétrica pública e domiciliar e iluminação pública – e também o gás canalizado, quando houver na cidade). Como vimos, o Código Arthur Saboya só citava um item, e de natureza morfológica: a testada para a via pública, que é referida indiretamente no texto vigente. Porém, os demais elementos de infra-estrutura mostram-se fundamentais e necessários. Não se pode pensar na qualidade da vida humana e urbana fora do quadro dessas redes – de água, de esgoto, de energia, para falar apenas dos serviços divisíveis (outra classificação) -, que devem ser de permanente acesso a todos os cidadãos. Como observa Arnaldo Rizzardo, “conduzindo a área loteada a um

¹⁵ No projeto de lei da Política Nacional de Saneamento Básico que o Executivo enviou ao Congresso Nacional em 2005, o saneamento básico compreende o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais (art. 2º/II), prevendo-se a universalização desses serviços até o ano de 2024.

prolongamento da cidade, nela se fixando parcela considerável da população, visa a lei proteger os ocupantes futuros e assegurar-lhes uma vida comunitária com todos os requisitos urbanísticos padronizados para a cidade atual¹⁶. Na verdade, em conjunto, pode-se dizer que o conceito de lote exige, além do terreno, infra-estrutura urbana adequada, que Celson Ferrari define como o “conjunto de obras e serviços de utilidade pública, que representa o capital fixo social urbano”¹⁷. A obra é estática, mas o serviço, necessariamente dinâmico.

17. Vincando o tema dos serviços, essa definição é importante porquanto de nada adiantam as obras de engenharia e a instalação dos equipamentos, se o serviço necessário não estiver disponível. Por exemplo, uma estrutura de coleta de esgoto instalada (“enterrada”) no solo, mas sem funcionamento da rede, coisa que se mostra comum, haja vista a proibição de sua destinação aos mananciais¹⁸. Por isso, cerca da metade das residências no Brasil não têm acesso à rede de esgotamento sanitário (com enormes diferenças regionais): *a acesso pressupõe o destino que se vai dar aos efluentes* (estação de tratamento no sentido contrário da água, que, no caminho inverso, parte da estação). Portanto, por infra-estrutura deve-se entender tanto as obras físicas das redes urbanas todas, com cuja execução o empreendedor deve arcar, quanto o serviço de utilidade pública que elas exigem para estar em funcionamento. Este último é sobretudo de competência municipal, e o município pode exercê-la diretamente ou mediante concessão (caso, por exemplo, da Sabesp; v. art. 16/II/“a” do projeto de revisão¹⁹) em ações que costumam demandar investimentos de enorme vulto. Nos últimos anos, os avanços ocorridos em outras infra-estruturas não atingiram o saneamento exatamente pela falta de mecanismos de financiamento adequados para as obras relativas ao tratamento, que são custosas. Cumpre observar que há jurisprudência estabelecendo que “as obras de infra-estrutura de um loteamento são debitadas ao loteador e, quando ele é oficialmente aprovado, solidariza-se o

¹⁶ Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano, p. 38

¹⁷ Op. cit., p. 200. O chamado “urbanismo de redes” foi estudado por Gabriel Dupuy em L’urbanisme des réseaux (Paris: Colin, 1991). Há tradução desse livro para o espanhol (El urbanismo de las redes. Barcelona: Oikos-Tau, 2002).

¹⁸ A Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, é taxativa: “Fica vedado o lançamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, sem o devido tratamento, em qualquer corpo d’água” (art. 208). Não obstante, a ETE de Presidente Prudente só foi inaugurada em 2004, tratando 80% do esgoto coletado na área urbana.

¹⁹ O art. 16/II/“b” do projeto de revisão contém uma disposição totalmente dispensável e desnecessária segundo a qual cabe também ao Poder Público a operação e a manutenção das áreas destinadas ao uso público nos loteamentos, o que é óbvio.

Município”, exatamente porque esse ente político tem o dever de “fiscalizar os loteamentos desde a aprovação até a execução das obras” (cf. Resp 263.603-SP). Tal solidariedade não está expressa na lei.

18. No tocante ao *sistema energético*, há duas considerações a fazer. A regra é que os serviços urbanos sejam de competência municipal por força constitucional (art. 30/V). A exceção competencial da prestação deles fica por conta do fornecimento de energia (exclusive iluminação pública) que, também por determinação constitucional, compete hoje à União (art. 21/XII/“b”). E cabe aos Estados explorar os “serviços locais de gás canalizado” (art. 25/§ 2º da CF). De outro lado, a partir da Emenda Constitucional 39/02, a legislação permitiu que o serviço de iluminação pública – *serviço indivisível*, que beneficia todos – pudesse ser remunerado mediante contribuição (art. 149-A, que cria a CIP), o que tem gerado inúmeras questões judiciais com respeito à base de cálculo desse tributo²⁰. O mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, permitiu ainda a cobrança da contribuição na fatura do consumo da energia elétrica domiciliar. Porém, há que constatar que energia domiciliar e iluminação pública são serviços distintos, que têm destinatários diversos.

19. Assim, pode-se classificar os equipamentos exigidos pela lei de acordo com os serviços respectivos que eles permitem. Nesse sentido, é corrente, no Direito Público, a classificação deles em *serviços divisíveis (uti singuli)*, ou seja, “os suscetíveis de utilização mensurável, separadamente, para cada um de seus usuários”, e os *indivisíveis ou universais (uti universi)*, isto é, aqueles que “uma vez instalados, atendem a toda a coletividade indistintamente, sem admitir utilização particular e especial de qualquer indivíduo ou empresa”²¹. Desse modo, iluminação pública, escoamento de águas pluviais, rede de energia elétrica pública e vias de circulação materializam *serviços indivisíveis*, visto servirem todos os cidadãos; já abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar são, claramente, os *três serviços divisíveis*, porquanto atingem beneficiários certos e determinados, e o gasto pode ser mensurado mensalmente. Essa diferenciação tem impacto no que tange à remuneração já que os serviços indivisíveis não podem ser custeados pelos usuários por

²⁰ Nada obstante, com base em pesquisa do IBGE referente a 2002, o jornal Folha de S. Paulo informava em 14.4.05 que a “taxa de iluminação pública é a mais comum das cobradas por prefeituras”. 49,1% dos municípios do país utilizavam tal instrumento tributário já em 2002.

²¹ Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, p. 322. Este texto é do próprio Hely e não dos sucessivos atualizadores da obra (na 5ª ed., de 1985, está na p 262).

intermédio da espécie tributária chamada “taxa” (art. 145/II da CF²²). Em princípio, eles devem ser suportados pelo próprio poder público (já vimos que a iluminação pública, a partir de 2002, constitui exceção).

20. Relativo ao saneamento do meio, outro serviço *divisível* - de que o texto legal brasileiro não cogita – refere-se ao lixo, compreendendo os trabalhos de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos sólidos residenciais, não-residenciais, inertes (entulho), etc. Como se sabe, o problema do lixo, tal qual o do esgoto, não é a sua coleta, mas o seu destino: no Brasil, em 64% dos municípios o lixo é depositado em “lixões” a céu aberto. No entanto, no Estado de São Paulo, o problema tem tido melhora sensível: das 27,5 milhões de toneladas de resíduos domiciliares produzidos pelas cidades paulistas diariamente, 79,3% vão hoje para aterros sanitários mantidos em boas condições. Há oito anos, esse índice chegava a apenas 10%²³. Agora, a Lei paulistana nº 13.478/02, que dispõe sobre a organização do sistema de limpeza urbana, considera *indivisíveis* os serviços de conservação e limpeza de bens de uso comum do município, a varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, etc, que são “de suma importância para a coletividade, pois o acúmulo de lixo nesses locais tem sido a grande causa de enchentes em dias de chuvas, com o entupimento de bueiros responsáveis pelo escoamento das águas”²⁴. Essa lei estabelece o direito do município a uma cidade limpa, direito que se coloca dentro do conceito de “cidade sustentável” – com saneamento ambiental, infraestrutura urbana e serviços públicos – proclamado no art. 2º/I do Estatuto da Cidade e que exige a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (inciso XII do mesmo artigo, um desdobramento do anterior).

21. O polêmico projeto de revisão da Lei nº 6.766/79 divide os equipamentos da infra-estrutura em duas espécies: *básicos* e *complementares* (art. 2º/XVII e XVIII). Os primeiros são os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia e solução de manejo de águas pluviais. Os segundos, “iluminação pública,

²² *Verbis*, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. A distinção entre taxa e preço público – de que não trataremos aqui – é, segundo feliz expressão de Zelmo Denari, o triângulo das Bermudas do Direito Tributário.

²³ Cf. Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares - 2004, produzido pela Cetesb e divulgado pelo jornal O Estado de S. Paulo, 26.3.05, p. A-3, “O destino do lixo”.

²⁴ Hely Lopes Meirelles, op. cit., p. 437

pavimentação, rede de telefonia, de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infra-estrutura básica”. Porém, essa distinção é operacional, na medida em que caberá ao empreendedor apenas a implantação da infra-estrutura básica e “dos elementos da infra-estrutura complementar que venham a ser exigidos por legislação estadual ou municipal” (art. 15/II/”c”). Em outras palavras, isso significa que, provavelmente, loteadores ficarão dispensados de prover os equipamentos complementares, na falta de previsão legal de estados e municípios, o que constitui um claro retrocesso. E mais, há disposição expressa determinando caber ao poder público a implantação da infra-estrutura não exigida do empreendedor (art. 16/I), ou seja, administradores municipais ou estaduais podem acabar tendo de arcar, indevidamente, com esse ônus, que, com efeito, não cabe à comunidade. Salvo no caso de loteamentos ilegais – cuja regularização é dever do ente local -, não se pode atribuir ao município aquilo que deve competir ao particular que lucrou com a venda dos lotes, tornados mercadorias.

V. Compulsoriedade da conexão do lote às redes

22. No tocante especificamente aos *fluidos urbanos* (água e esgoto), a preocupação com a higiene pública está, como se sabe, na base do surgimento da legislação urbanística, no século XIX. Lembre-se do pioneiro “*Public Health Act*” inglês, de 1848, que parte da constatação de que como “é necessário tomar novas e mais eficazes providências para melhorar as condições sanitárias das cidades (...), interessa que o abastecimento de água a estas cidades, os esgotos, as drenagens, a limpeza urbana e as pavimentações sejam tanto quanto possível colocados sob um único e mesmo órgão local de gestão e controle”²⁵. Substituindo os tradicionais chafarizes e “tigres”, carregados pelos negros, na cidade de São Paulo foi constituída, em 1877, por um grupo de capitalistas privados, a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos, visando “criar um sistema de distribuição predial de águas captadas na Serra da Cantareira e instalar rede de esgotos. Em 1881, inaugurou-se o Reservatório da Consolação, como parte do sistema”²⁶. Portanto, estamos afinal cogitando de infra-estrutura considerada fundamental desde o século XIX, embora ainda longe de se tornar universal no país, em pleno século XXI. Aliás, até hoje, tão importantes se mostram tais serviços urbanos que o Código de Defesa do Consumidor, de 1990,

²⁵ Leonardo Benévolo, As origens da urbanística moderna, p. 99. Trata-se de obra fundamental para compreensão dos “primórdios da legislação urbanística moderna em Inglaterra e na França” (título de uma seção da obra).

²⁶ Hugo Segawa, São Paulo, veios e fluxos: 1872-1954, p. 353

determina no art. 22: “os *órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos*”. Diz então, com clareza, a norma, que os *serviços públicos essenciais devem ser contínuos*, isto é, não podem ser cortados, devendo o prestador utilizar-se dos meios adequados para o recebimento do seu crédito (execução fiscal). Nunca, porém, podendo interromper o fornecimento de água ou de energia, por exemplo, como meio de compelir o cidadão ao pagamento, o que atentaria contra a dignidade humana. Cogitando da taxa de água, esta é, por exemplo, a posição de Roque Antônio Carrazza, observando que o serviço público tem como “mola propulsora” a lei e não o pagamento da taxa. Mas a matéria, nos meios jurídicos, é – como sempre – controversa em razão da “sagrada” equação econômico-financeira do contrato de concessão²⁷.

23. O princípio é o da manutenção do fluxo. Se o serviço não pode ser interrompido pela prestadora, há, de outra parte, para o particular, uma obrigatoriedade na conexão do lote aos fluxos. O antigo Código Nacional de Saúde de 1954 (Lei 2.312), estabelecia no art. 11: “*é obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgoto, cujo efluente terá destino fixado pela autoridade sanitária competente*”. Diante da compulsoriedade, tal dispositivo ainda é citado por julgados para estabelecer que o serviço de fornecimento de água é remunerado mediante taxa (v. RESP 167489/SP, julgado pelo STJ em 2.6.98). No Estado de São Paulo, também o regulamento do Código Sanitário (Decreto nº 12.342/78) estabelece que “*todo prédio deverá ser abastecido de água potável em quantidade suficiente ao fim a que se destina, e dotado de dispositivos e instalações adequados destinados a receber e a conduzir os despejos. Onde houver redes públicas de água ou de esgotos, em condições de atendimento, as edificações novas ou já existentes serão obrigatoriamente a elas ligadas e por elas respectivamente abastecidas ou esgotadas*” (art. 9º). É importante esclarecer aqui que prédio (do latim *praedium*) significa imóvel e não, necessariamente, construção em vários pavimentos. Cumpre destacar o § 2º do referido dispositivo, que reza: “*é vedada a interligação de instalações prediais internas entre prédios situados em lotes distintos*”, do que decorre a regra que cada lote deve ter ligação autônoma às redes urbanas.

²⁷ Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, p. 493, nota 64. V. os comentários de Zelmo Denari a respeito em Ada Pellegrini Grinover e outros, Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, p. 194-195

24. Portanto, em 1999, a lei apenas consagrou determinações que vinham de bem antes – é uma etapa do processo de desenvolvimento urbano. Ora, se, em nome da dignidade humana, é obrigatória a ligação do lote à rede de água, esgoto e energia – os *serviços divisíveis*, onde se inclui também a coleta de lixo - é evidente (i) que eles condicionam a existência do lote, o que foi consagrado em 1999; (ii) que o particular deve pagar por aquilo que consumiu desses bens e serviços, mas (iii) que eles não podem ser interrompidos pela prestadora do serviço, por falta de pagamento, dado serem essenciais. Essa compulsoriedade demonstra, ademais, que o lote não tem existência isolada – ele é parte de um todo, complexo e heterogêneo e multifário, que é o espaço urbano. E este, por sua vez, conecta-se com o “conjunto econômico, social e político que constitui a região”, como diz a Carta de Atenas, de 1933 (logo no nº 1), uma preocupação que se traduz do art. 2º/VIII do Estatuto da Cidade, cogitando dos “limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”. Tanto o lote quanto a cidade, em escalas diferentes, não existem isoladamente, mas exigem e estão em permanente contato, comunicação e troca²⁸.

25. Além do lote, essa compulsoriedade condiciona a própria edificação. Isto é, o projeto de edificação deve levar em conta a capacidade da infraestrutura disponível no local, o que deverá ser apreciado quando da concessão da licença. Em nome do interesse público, não se pode permitir que uma edificação, pela quantidade de serviços que absorva, coloque em risco de colapso toda a rede. Essa relação projeto de edificação/capacidade da infra-estrutura foi uma das preocupações do Estatuto da Cidade que, logo no art. 2º/VI“c”, estabeleceu como diretriz que a ordenação do solo urbano deve evitar a edificação ou o uso “excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”. Nesse sentido, determinou, ao instituir a outorga onerosa do direito de construir, que o Plano Urbanístico Diretor deve fixar os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, “considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área” (art. 28/§ 3º). E, ainda, previu que o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV deve contemplar os “equipamentos urbanos” (art. 37/II), ou seja, quais efeitos o empreendimento causará sobre eles. Ao estabelecer essa relação, ressalta -se, a lei nada mais fez do que consagrar juridicamente um princípio básico do Planejamento Urbanístico, que informa o zoneamento de ocupação do solo.

²⁸ Faço referência, nesse passo, ao conceito de cidade de Lúcio Costa: “cidade é a expressão palpável da humana necessidade de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico” (Arquitetura, p. 115).

VI. Variações no padrão

26. Assim como na dimensão do lote – que varia, como vimos antes – também o rol de elementos infra-estruturais do § 5º pode ser ampliado ou restringido, em dadas circunstâncias. O § 6º, último do art. 2º e também fruto da *liberalizante* Lei nº 9.785/99, dá tratamento diferenciado para a infraestrutura em zonas habitacionais de interesse social, visando à promoção da produção de moradias (o Brasil tem um déficit aproximado de 7 milhões delas). Como toda a reforma operada em 1999, – e em “desprestígio às exigências urbanísticas” (Arnaldo Rizzardo) – diminuem-se os elementos obrigatórios, “consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (na dicção do art. 2º/XIV do Estatuto da Cidade, que contempla o princípio desigualitário do reconhecimento de “normas especiais de urbanização”). Diz o texto: “*A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I – vias de circulação; II – escoamento das águas pluviais; III – rede para o abastecimento de água potável; e IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar*”. O rol é mínimo. Não exige, pois, iluminação pública – que se inicia, precariamente, em São Paulo em 1828, com lâmpões alimentados por azeite²⁹ -, nem rede de energia elétrica pública e refere-se apenas a “soluções” (sic) para o esgotamento sanitário (leia-se, por suposto, “fossa”) e para a energia elétrica domiciliar (não sua construção efetiva). Isso quer dizer que, visando facilitar o acesso à propriedade do lote – tornando-o menos custoso ao adquirente³⁰ – a lei municipal pode restringir a infraestrutura em zonas específicas, devidamente delimitadas (cuja denominação, o projeto de revisão estabiliza em ZEIS – zona especial de interesse social³¹). A intenção do legislador pode ter sido positiva para “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (art. 2º/XIV do Estatuto), porém, no final, ela pode significar a ausência de condições

²⁹ No conto de Machado de Assis “Uns braços”, que se passa em 1870, no Rio de Janeiro, a iluminação pública já é vista como algo integrado na dinâmica urbana: “A noite caíra de todo; ela ouviu o *tic* do lâmpião do gás da rua, que acabavam de acender, e viu o clarão dele nas janelas da casa fronteira” (*Várias histórias*, 1896). Em São Paulo, o gás foi utilizado como combustível da iluminação a partir de 1872.

³⁰ Haja vista que o custo do lote corresponde à soma do custo da terra e do custo da infraestrutura, onde esta desempenha função muitas vezes preponderante, isto é, superior ao custo da terra (v. Mascaró, op. cit., p. 55).

³¹ É definida no art. 2º/XXVII do projeto: “área urbana, delimitada por lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

dignas de vida para larga parcela da população. Loteamentos sem infraestrutura adequada e em funcionamento são, na verdade, parte da “cidade ilegal” que, neste caso, o próprio poder público pode estar criando ou propiciando, com enormes conseqüências sociais. Parece que a lógica é a seguinte: porque são pobres podem morar em condições sub-humanas, o que é totalmente inadmissível.

27. De outra parte, no extremo oposto, é importante observar que as leis locais, com base no Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 6.766/79 costumam, no Estado de São Paulo, ampliar muito os equipamentos exigidos do loteador. Em Presidente Prudente, por exemplo, a Lei nº 32/96, alterada em 2003, exige as seguintes obras de infra-estrutura nos parcelamentos ordinários (isto é, os que não de interesse social): a. arborização de vias; b. pavimentação de vias (o que a Lei nº 6.766/79, deixa em aberto haja vista o elevado custo dessa obra, superior a todas as outras); c. rede de abastecimento de água e de hidrantes externos para combate a incêndio; d. rede de coleta de esgoto; e. rede de energia elétrica e iluminação pública; f. rede de drenagem de água pluvial; g. placas de denominação das ruas e avenidas ou similares; h. sistema de sinalização de trânsito; i. rede de sistema de telefonia fixa. Com isso, busca-se ampliar a “oferta de cidade” e, em conseqüência, melhorar as condições de vida da população, que, no caso, já conta com praticamente 100% de abastecimento de água e 97% de coleta de esgoto. O loteador privado pode, no nosso sistema econômico, auferir o lucro do empreendimento imobiliário, porém há de arcar com o custo da infra-estrutura que, depois, evidentemente, estará incluído no preço do lote. Daí porque a lei, com enorme “benemerência”, prevê o prazo de quatro anos (dobrando o prazo anteriormente fixado) para a conclusão de todas as redes: com isso dar-se-á tempo suficiente para que o loteador promova a venda das parcelas e, concomitantemente, com os recursos auferidos, construa as obras necessárias – o que, ressalta-se, nem sempre acontece.

28. Afinal, é importante não confundir os equipamentos urbanos de infraestrutura, do art. 2º/§ 5º, com os equipamentos públicos comunitários, do art. 4º/§ 2º. Estes últimos, chamados de “*espaces collectifs*” na lei francesa, são aqueles de “educação, cultura, lazer e similares”, para os quais o loteamento apenas há de reservar áreas (as chamadas “áreas de uso institucional”: o projeto de revisão fala em equipamentos de “educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social”). O Estatuto da Cidade também faz a distinção entre eles nos arts. 26/V e 37/II. Portanto, não são esses elementos do próprio lote, mas do loteamento onde ele se insere, embora se possa examinar, em cada caso, a relação de *proximidade* entre o lote e o

equipamento comunitário, que também materializa direitos sociais dos cidadãos. Desejável, mas irreal, seria tentar descaracterizar o lote pela inexistência do equipamento comunitário nas cercanias, quando se sabe que sua instalação fica na dependência da discricionariedade e de contingências do poder público, e há pessoas que procuram a auto-segregação (os “loteamentos fechados” chamados de “condomínios urbanísticos” no projeto de revisão, que os legaliza). Lembre-se que a percentagem de área pública era, no mínimo, de 35% da gleba (art 4º/§ 1º), o que foi também flexibilizado em 1999.

VII. Os subterrâneos da cidade³²

29. Cabe uma nota a respeito da forma pela qual as redes conectam-se ao lote, que se apresenta como uma *terceira classificação* das redes (a primeira quanto ao serviço e a segunda quanto à divisibilidade dele). Essa conexão pode se dar de forma *subterrânea* (água, esgoto), *superficial* (lixo e, inicialmente, águas pluviais, que escorrem) ou de forma *aérea* (eletricidade, telefonia fixa). Quanto às redes subterrâneas – cuja instalação e reparos se mostram mais custosos - cumpre destacar que há exemplos de pisos transparentes nos passeios, dispostos em placas, que permitem um rápido acesso à rede em caso de pane, evitando-se a perfuração do asfalto ou do piso, que – qual cicatriz no tecido - acabam nunca voltando à condição anterior. Isso ocorre na *calle* Lavalle, no centro de Buenos Aires, com suas galerias de altura baixa. Já as redes aéreas – muito características do Terceiro Mundo são mais problemáticas e devem ser evitadas pelos enormes estragos que provocam na paisagem urbana, além do problema da segurança. A imagem de um poste com centenas de ligações clandestinas de energia é sintomática. Recentemente (em 2004), lojistas de rua da região dos Jardins, em São Paulo, patrocinaram a retirada de postes, fios e transformadores, que foram para o subsolo, como ocorre, por exemplo, na Avenida Paulista, cartão-postal da cidade. Em 2005, na Av. Rebouças, a Prefeitura concluiu a remoção de 200 postes de luz e o *enterramento* de cerca de 18 mil metros de cabos, ao longo de mais de 3 km de extensão daquela via arterial (cf. Folha de S. Paulo, de 5.7.05). Aliás, naquele mesmo ano, foi aprovada lei que determina o *enterramento* de todas as redes aéreas (cabos de luz, telefonia, TV a cabo, etc) existentes na cidade – que somam cerca de 180.000 km em suas 45 mil ruas oficiais - tendo o Prefeito vetado o prazo de cinco anos para que isso fosse feito (já há lei em vigor que determina o *enterramento* das novas instalações no município). Em

³² Sobre o tema, deve-se consultar o pequeno livro de David Macaulay, Subterrâneos da Cidade (no original, Underground)

Presidente Prudente e muitas outras cidades, é notória a deformação que a fiação acarreta nas árvores, que, periodicamente, são bastante desfiguradas para que não interfiram na rede, problema que poderia ser evitado com investimento das concessionárias na substituição da rede aérea pela canalização subterrânea³³. Mas, com a multiplicidade de dutos e cabos no subsolo urbano, e sua complexa trama, torna-se necessário um mapeamento deles, feito pela Prefeitura, para que não ocorram acidentes durante a execução de obras, quando tubulações podem ser perfuradas.

30. Cuidando da organização do subsolo urbano, Juan Luis Mascaró observa que o espaço da via, nas suas múltiplas funções, tem de conter os serviços de infra-estrutura. Considera, então, que as redes de serviço direto para os usuários, que formam um conjunto de vasos capilares, devem ficar o mais perto possível das edificações, buscando encurtar as ligações, enquanto as redes principais (alta tensão de eletricidade, alta pressão de água e gás) não apresentam essa necessidade, mas demandam que a largura das vias seja considerada não só em razão do trânsito de veículos e pedestres como também dessa duplicação das redes subterrâneas. Assim, “nos dias de hoje, as ruas devem comportar uma série de redes, espaço em que são indispensáveis os poços de inspeção, câmaras de operação, bocas-de-lobo e outros elementos necessários para colocar em comunicação direta o plano das redes com a superfície da rua. Essas comunicações, que terminam em tampas de ferro ou de concreto ou grades de tamanhos e larguras variáveis, multiplicam-se dia a dia, aumentando os pontos de fácil deterioração dos pavimentos, obstruindo uns aos outros, criando o que se conhece como engarrafamento do subsolo urbano”³⁴. Na verdade, tais “comunicações” - que muitas vezes os cidadãos ignoram - constituem aquilo que José Afonso da Silva denomina de “elementos aparentes da rede de infra-estrutura urbana”, incluindo-os entre o *mobiliário urbano*³⁵, que são elementos de escala microarquitetônica de amplo espectro (como anúncios, postes, abrigos, bancas de jornais, etc).

31. Ademais, as vias devem ser largas o suficiente para comportar outros tipos de obras e serviços, que o porte da cidade vai demandando. Em 1991, na mesma Avenida Paulista, em São Paulo, foram instalados nas calçadas os acessos às estações subterrâneas do metrô (e os poços de ventilação).

³³ A compatibilização da arborização com a infra-estrutura urbana é estudada por Mascaró, *Loteamentos urbanos*, p. 201-207.

³⁴ *Manual de loteamentos e urbanização*, p. 80

³⁵ Op. cit., p. 300

Ainda que a dimensão do passeio daquela via estrutural, com 28 metros de largura – e aberta cem anos antes, em 1891 – seja suficiente para abrigar tais obras, o fato é que o intenso trânsito de pedestres se afunila nesses locais.

VIII. Conclusão: de 1929 a 1999

32. Portanto, em conclusão, pode-se dizer que o lote é a unidade edilícia que envolve área de terreno e infra-estrutura, com equipamentos e serviços de funcionamento e manutenção. Lote não é terreno individualizado. Não é mero resultado do retalhamento geodésico e jurídico de uma gleba, como pretendem alguns. Lote é parcela de terreno predestinada à ocupação humana e formada mediante um processo de urbanização da gleba, onde se cruzam interesses privado e público (como referido na epígrafe). Constitui ele uma fração da totalidade que é o espaço urbano. É, enfim, ação voluntária do homem sobre a natureza (Le Corbusier, em 1925, diz *contra* a natureza), transformando-a em seu benefício. Assim, “*compreender o que é o urbanismo, é compreender que, organizando a forma da cidade, ele torna essa forma tão ativa, que ela fica poderosamente atuante sobre a saúde, sobre as atividades, sobre as estruturas sociais e culturais, sobre a maneira de pensar do homem coletivo e do homem isolado em sua individualidade. Compreender o urbanismo é, pois, ver uma cidade não somente como forma material, mas muito mais como forma feita de energia*” (André Wogensky). Os fluxos urbanos – de água, eletricidade, resíduos sólidos, etc - demonstram que a cidade nunca é *autárquica*, e depende sempre do ambiente externo a ela, com o qual está em constante interação.

33. Reconstituindo-se ou recompondo-se, pois, o artigo analisado da lei do parcelamento do solo - e que está logo nas suas disposições preliminares - temos o seguinte texto, ora vigente, e cujos termos precisam ser devidamente compreendidos:

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. (Texto original de 1979)

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de

logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. (Texto original de 1979)

§ 2º - Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. (Texto original de 1979)

§ 3º (Continha a definição de gleba e foi vetado pelo Presidente da República em 1999)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 29.1.99)

§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 29.1.99)

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, de 29.1.99)

- I - vias de circulação;*
- II - escoamento das águas pluviais;*
- III - rede para o abastecimento de água potável; e*
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.*

34. Entre este texto, de 1999, e o Código Saboya, de 1929, transcorreram 70 anos, em que progressos técnicos subverteram os conceitos centrais do Planejamento Urbanístico. Novas realidades foram experimentadas na *intensidade*³⁶ do convívio urbano – ampliando o rol dos direitos sociais do

³⁶ Observo que, numa síntese interessante, Gill Valentine caracteriza a cidade pela *densidade* da população, construções e tráfego e pela *intensidade* das interações sociais e espectro de

cidadão - e daí a transformação radical do conceito de lote, no período. E outras realidades se apresentam hoje, crescentemente, sobretudo em face da Revolução da Tecnologia da Informação, que promove uma redefinição total das territorialidades. Assim, é preciso repensar o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, as redes urbanas infra-estruturais, que podem incrementar o convívio, a interação social e a articulação das esferas políticas. Então, como afirmava o arquiteto William Mitchell, no ano 2000, “precisamos aprender a construir *e-topias* – cidades eletronicamente servidas e globalmente ligadas para o alvorecer do novo milênio”³⁷. Este é um outro desafio. Mas, podemos pensar na “*networked city*”, com “fibra ótica e outras redes de comunicação” (como faz o projeto referido a título de infra-estrutura complementar), quando estamos longe da universalização do *minimum minimorum* da dignidade humana que a “cidade sustentável” deve assegurar? Ou não será a urbanização mais que desigual, *espoliativa*, um exemplo flagrante do dualismo estrutural da sociedade brasileira ?

(2005)

Referências bibliográficas -

1. BENEVOLO, Leonardo. As origens da urbanística moderna. 2ª ed. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Nogueira. Lisboa: Estampa, 1987
2. CAMPOS, Eudes. São Paulo: desenvolvimento urbano e arquitetura sob o Império in PORTA, Paula, org., História da cidade de São Paulo, vol. 2. São Paulo, Paz e Terra, 2004, p. 187-250
3. CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª. São Paulo: Malheiros, 2004
4. COSTA, Lúcio. Arquitetura. Rio: José Olympio, 2002 (Embora não referido no volume, trata-se da 2ª edição dessa pequena obra)
5. DUPUY, Gabriel. L'urbanisme des réseaux – théories et méthodes. Paris: Armand Colin, 1991 (Engenheiro, o Autor é professor da *École Nationale des Ponts et Chaussées*)
6. FERRARI, Celson. Dicionário de urbanismo. São Paulo: Disal, 2004

possibilidades que ela oferece, além de serem locais de *proximidade* (Social Geographies, p. 206). A densidade foi referida no início do texto.

³⁷ E-topia - a vida urbana mas não como a conhecemos, p. 28

7. FREYRE, Gilberto. Sobrados e mucambos. 12ª ed. Rio: Record, 2000 (A primeira edição é de 1936, bastante ampliada depois pelo Autor, pioneiro dos estudos sociais no Brasil)
8. GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos autores do anteprojeto. 7ª ed. Rio: Forense, 2001
9. MACAULAY, David. Subterrâneos da cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1988
10. MASCARÓ, Juan Luis. Desenho urbano e custos da urbanização. 2ª ed. Porto Alegre: Luzzatto, 1989
11. _____. Loteamentos urbanos. Porto Alegre, 2003 (Ed. do Autor)
12. _____ & YOSHINAGA, Mário. Infra-estrutura urbana. Porto Alegre: Masquatro, 2005
13. _____. Manual de loteamentos e urbanização. Porto Alegre: Sagra, 1994
14. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994 (A primeira edição desse livro clássico é de 1961 e foi fruto das aulas do Autor na Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo)
15. _____. Direito Municipal Brasileiro. 12ª ed, atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2001
16. MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Predial, vol. III. 2ª ed. Rio: José Konfino, 1953
17. MITCHELL, William J. E-topia – a vida urbana mas não como a conhecemos. Tradução de Ana Carmen Martins Guimarães. São Paulo: Senac 2002 (A edição original é de 2000)
18. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Código de Obras Arthur Saboya – Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929. São Paulo: Sociedade Technica & Commercial Ltda, 1930
19. PUJADAS, Romà & FONT, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid: Síntesis, 1998
20. RIZZARDO, Arnaldo. Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano. 6ª ed. São Paulo: RT, 2003
21. ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 1997

22. SEGAWA, Hugo. São Paulo, veios e fluxos:1872-1954 in PORTA, Paula, org., História da cidade de São Paulo, vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 341-386
23. SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000
24. VALENTINE, Gill. Social Geographies. Harlow, England: Prentice, 2001
25. WOGENSKY, André, vbte. Urbanismo, em DUVIGNAUD, Jean, Sociologia – guia alfabético. Tradução de Ivan Pedro de Martins. Rio: Forense, 1974