

Reconhecimento de Logradouros na Cidade do Rio de Janeiro

Letácio Jansen

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

1 — INTRODUÇÃO

O ato de reconhecimento de logradouros pelo município assumiu, entre nós, ao longo desses anos, uma importância que ele, a nosso ver, não tem, nem deve ter.

Através do reconhecimento de um logradouro como público entende-se, segundo as noções ainda dominantes, que estaria se processando a conversão da obrigação do particular de construir, na obrigação do Município de conservar.

Além de servir como divisor de águas entre a responsabilidade do loteador e do Poder Público, o reconhecimento — ou, o que dá no mesmo, o não-reconhecimento — é utilizado, também, como uma forma de defesa da propriedade privada. É corrente o entendimento de que a oficialização do logradouro implicaria em transferência da propriedade do particular para o Estado, podendo configurar, inclusive, desapropriação indireta. Daí porque dever a Administração, segundo se pensa, usar da maior cautela na prática desse ato, em defesa do sagrado direito de propriedade particular, ou para evitar o pagamento de indenizações.

Afora o seu emprego nessas finalidades — de definidor de obrigações e de defensor da propriedade privada — o reconhecimento ou não-reconhecimento dos logradouros tem sido confusamente usado como um suposto instrumento de controle de hipotéticos padrões urbanísticos (que em geral concebem ainda a cidade como uma obra de arte do século XIX), e como um pretexto para o governo economizar, ignorando a existência real de uma enorme parcela da cidade, a qual os serviços públicos não precisariam ser prestados. O poder de reconhecer, ou não, logradouros, consiste assim, em muitos casos, num meio de discriminar os segmentos mais desfavorecidos da população.

A existência, de fato, hoje, de cerca de 4.000 (quatro mil) logradouros não-reconhecidos, num total de aproximadamente 20.000 (vinte mil) que integram a cidade, é a demonstração clara de que as noções vigentes sobre reconhecimento precisam ser revistas.

Durante muito tempo, para se manter essa política de reconhecimento, utilizou-se a prática de, periodicamente, através de medidas de caráter transitório, reconhecer, em bloco, logradouros existentes

até determinada data, independentemente de maiores formalidades, convalidando, de tempos em tempos, os casos insanáveis. Mais tarde, como veremos, criou-se, com esse mesmo objetivo, a esdrúxula figura do reconhecimento “condicional”, inventando-se uma porção de outros artifícios que acabaram resultando todos, na prática, ineficazes para resolver os problemas de fato criados pelo não-reconhecimento.

Acreditamos que chegou o momento, porém, de não nos contentarmos, apenas, com medidas paliativas desse tipo, e sim de tentarmos descer ao fundo da questão, propondo a superação das noções correntes sobre o tema, que consideramos velhas, confusas e inaceitáveis.

A cidade, e os seus conceitos de urbanismo mudaram muito desde 1904 — data do primeiro regulamento sobre arruamentos no antigo Distrito Federal — até hoje. A questão da falta de reconhecimento, especialmente nos loteamentos irregulares e clandestinos, exigiu a edição de novas leis, inclusive a nível federal, como é o caso da Lei n.º 6.766, de 1979, que tem efeitos relevantes sobre essa matéria, que não podem continuar a ser ignorados. Devem ser repensados; outrossim, os ideológicos conceitos de propriedade que ainda circulam entre nós.

Esse é o escopo do presente trabalho.

2 — ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE RECONHECIMENTO DE LOGRADOUROS

2.1 — O Decreto n.º 480, de 1904.

O primeiro regulamento para “abertura de ruas, praças e outras vias destinadas ao trânsito público” no antigo Distrito Federal foi baixado pelo Prefeito FRANCISCO PEREIRA PASSOS, através do Decreto n.º 480, de 18 de abril de 1904, que dispunha o seguinte:

“O Prefeito do Distrito Federal usando das atribuições que lhe conferem as letras **a** e **g** do artigo 2.º da Lei de 19 de novembro de 1903, Decreta, para abertura de ruas, praças e outras vias destinadas ao trânsito público, o seguinte regulamento:

Art. 1.º — Não será permitida a divisão de terrenos em praças, ruas e travessas sem que previamente sejam apresentadas à Prefeitura a planta e os perfis longitudinal e transversal e requisitada a necessária licença, a qual será recusada se as praças e ruas projetadas não obedecerem ao plano geral

da cidade organizado pela Prefeitura, ou se não forem de reconhecida necessidade ou utilidade a juízo do Prefeito.

§ 1.º — Nenhuma praça, rua ou via pública, de qualquer natureza, será franqueada ao trânsito público sem que previamente seja aceita pela Prefeitura e só o podendo ser depois de convenientemente calçada e construídas as obras de arte e assentar as respectivas canalizações de água, gás e esgoto e satisfeitas todas as exigências do presente regulamento.

§ 2.º — A largura das ruas ou travessas será função de seu comprimento, variando de 15 a 25 metros, a juízo do Prefeito. Nessa largura está compreendida a dos passeios, que variará de 1,50m a 3,00m. As praças terão desenvolvimento e forma compatíveis com a área de terreno de que dispuser o ofertante, a juízo do Prefeito.

§ 3.º — Nos morros, as dimensões acima indicadas podem ser reduzidas até um mínimo de 8 metros, a juízo do Prefeito.

Art. 2.º — O calçamento será a paralelepípedos ou a macadame, com sarjetas empedradas, conforme a localidade, a juízo do Prefeito. Todas as obras serão fiscalizadas pela Diretoria Geral de Obras e Viação.

Parágrafo único — Fica terminantemente proibido o calçamento conhecido sob a denominação de alvenaria ordinária.

Art. 3.º — Em zonas de vastos terrenos, em que se pretendam abrir novas ruas guardarão estas entre si as distâncias mínimas de 150.00m.

Parágrafo único — Quando a área de terrenos a beneficiar com a abertura de novas ruas for igual ou inferior a 30.000m² a Prefeitura obrigará o ofertante a abrir uma praça com 1/20 dessa área no mínimo.

Art. 4.º — Os cruzamentos das novas ruas serão — de preferência e a juízo do Prefeito — em ângulo reto, salvo se as novas ruas forem em prolongamento de outras existentes.

Art. 5.º — Os infratores das disposições do presente decreto serão punidos com a multa de 200\$ a 1.000\$ e obrigação de fechar a rua ou praça que tiverem aberto.

Esse regulamento, como se vê, já estabelecia as linhas mestras que, de um modo geral, continuam a disciplinar até hoje a abertura de logradouros na Cidade do Rio de Janeiro.

Reconhecia esse Decreto caber à iniciativa particular parcelar os terrenos de sua propriedade para vendê-los em lotes. Como, porém, para atingir esse resultado poderia ser necessário criar logradouros — que, abertos mais tarde ao trânsito se tornariam públicos — e como era do interesse público que esses logradouros fossem corretamente projetados e executados — condicionava o regulamento a abertura dos mesmos à **licença** prévia da Prefeitura.

Para apurar se os termos de licença haviam sido obedecidos, o Decreto vinculava a franquia do novo logradouro ao trânsito público à **aceitação** final do mesmo pela Prefeitura. No caso de desobediência das regras do regulamento, o logradouro, segundo o Decreto, **seria fechado**, e o infrator ainda pagaria uma **multa**.

2.2 — As exceções à regra

O tempo mostrou que as regras do Decreto n.º 480, de 1904, não eram inteiramente eficazes, nem podiam aplicar-se, indistintamente, a todas as zonas da cidade.

Em 1918, o Conselho Municipal aprovou resolução sancionada pelo Prefeito AMARO CAVALCANTE e baixada pelo Decreto n.º 1.908, de 10 de janeiro, relativo a logradouros na zona rural, cujo artigo único dispõe:

“Fica o Prefeito autorizado a aceitar, na zona rural, as ruas, praças e mais logradouros públicos já edificados e em gozo público, abertos até 30 de setembro de 1917, pagando os proprietários os respectivos impostos, e revogadas as obrigações em contrário”.

Inaugurou-se, com essa resolução, a prática de aceitar, **em bloco**, logradouros de fato existentes até determinada época, independentemente de maiores formalidades, praxe logo seguida pelo Decreto n.º 2.258, de 25 de setembro de 1920, que dizia em seus arts. 7.º e 8.º o seguinte:

“Ficam aceitas e entregues ao trânsito público as ruas, travessas e praças cuja aceitação já tenha sido requerida à Municipalidade até a data da presente lei, independentemente de quaisquer outras formalidades, desde que as larguras das ruas não sejam inferiores a 13 metros, observado o disposto no art. 4.º.

art. 8.º — Ficam também aceitas, na forma do artigo precedente, as ruas e travessas que, tendo menos de 13 metros de largura, possuírem prédios já coletados nos livros do imposto predial, terrenos lotizados que tenham separadamente pago o imposto de transmissão da propriedade ou imposto territorial”.

2.3 — O primeiro decreto sobre reconhecimento

Em 19 de janeiro de 1925 foi promulgado um minucioso Código de Obras para o Distrito Federal, pelo Decreto n.º 2.087, o qual se refere, pela primeira vez, a **reconhecimento** oficial de logradouros, dizendo no seu art. 14 e parágrafos:

“Não serão deferidos requerimentos relativos a edificações em terrenos não arruados das primeira, segunda e terceira zonas.

§ 1.º — Para terrenos situados em logradouros projetados por particulares e aprovados pela Prefeitura só serão deferidos requerimentos para edificações depois de ter sido submetido à aprovação da Prefeitura o plano de retalhamento da quadra respectiva, em lotes e de pagos os emolumentos correspondentes à abertura de ruas.

§ 2.º — Não poderá ser feito o retalhamento em lotes, não só nos terrenos situados nos logradouros de que trata o parágrafo anterior, como em qualquer terreno das zonas compreendidas pelo presente artigo sem que seja o plano desse retalhamento submetido a aprovação da Prefeitura.

§ 3.º — Os projetos de abertura de ruas deverão satisfazer todas as exigências da lei em vigor, e, além disso, conter o plano de retalhamento em lotes dos terrenos respectivos.

§ 4.º — A Diretoria Geral de Obras e Viação providenciará para que sejam relacionados até 20 de março de 1925, os logradouros compreendidos pelas disposições dos artigos 7.º e 8.º do Decreto n.º 2.258, de 25 de setembro de 1920, a fim de serem **reconhecidos oficialmente** e receberem a respectiva denominação.

§ 5.º — As mesmas providências constantes do parágrafo anterior serão tornadas relativamente aos logradouros (ruas, praças, travessas, etc., excluídas as vilas ou as chamadas avenidas particulares) que

tenham sido abertas com audiência ou não da Prefeitura até 11 de setembro de 1924, mas em que se encontrem com prédios construídos com licença da Prefeitura.

§ 6.º — Para que os logradouros referidos no parágrafo anterior sejam reconhecidos como logradouros públicos e, em consequência disso, recebam denominação oficial, é indispensável que sejam satisfeitas as seguintes condições:

I — que a Diretoria Geral de Obras e Viação, adotando as modificações julgadas convenientes ao interesse público, tenha organizado os respectivos projetos em planta e em perfil, e que o Prefeito os tenha aprovado.

II — que os proprietários dos terrenos e de quaisquer construções alcançadas pelas modificações julgadas convenientes desistam, mediante termo para tal fim assinado, de qualquer indenização pela parte que houverem de ceder à Prefeitura.

§ 7.º — Se os proprietários de terrenos e construções situadas em logradouros, dos a que se referem os parágrafos 5.º e 6.º não assentirem em ceder gratuitamente o que for necessário à execução do projeto organizado e aprovado pela Prefeitura, os logradouros em questão não serão reconhecidos oficialmente, pelo que os terrenos que os margearem serão considerados como terrenos não arruados.

§ 8.º — Não poderão ser incluídos entre os logradouros referidos nos parágrafos 5.º e 6.º os que se encontrem nas seguintes condições:

I — Os que já tenham sido objeto de licença para construção de prédios embora ainda não sejam logradouros oficialmente reconhecidos, uma vez, porém, que para a sua abertura tenha sido aprovado o necessário projeto e que haja sido assinado na Prefeitura Termo de Obrigações, em via de ser cumprido.

II — Aqueles para cuja abertura houver processo em andamento na Diretoria Geral de Obras e Viação, na forma da legislação em vigor, até 11 de setembro de 1924”.

Completo-se, com esse decreto, o que podemos chamar de "sistema administrativo" dos arruamentos e loteamentos no município, que vige, de certa forma, até hoje.

Além de aprovar os planos e projetos e de fiscalizar a execução dos logradouros, a Prefeitura passava a aprovar, igualmente, o projeto de retalhamento de terrenos em lotes.

Por força do Decreto n.º 714, de 10 de novembro de 1915, o loteador devia, também, fazer doação à municipalidade do terreno necessário à escola (ou escolas) cuja construção "nesse lugar, de acordo com o plano geral" fosse considerada vantajosa pelo Prefeito (tendo, muito mais tarde, a Lei n.º 54, de 1961, revigorada pela Lei n.º 342, de 1963, ampliado esse dispositivo para exigir do loteador, além da doação do terreno, a construção da escola).

O controle pelo Município, da obediência, pelos loteadores, a todos esses deveres, além de ser feito pela fiscalização, era exercido nos momentos, da *licença*, da *aceitação* e, afinal, do reconhecimento dos logradouros, momentos esses considerados sucessivamente. O Decreto n.º 2.087, de 1925, condicionava, além disso, os alvarás para as construções de prédios à aprovação prévia do projeto de loteamento pela Prefeitura.

2.4 — O Decreto n.º 6.000, de 1937.

Essas normas anteriores à Revolução de 1930 foram, mais tarde, já no Estado Novo, consolidadas e ampliadas pelos artigos 548 e 588 do Decreto n.º 6.000, de 1937.

Cristalizou-se, nesse Decreto, a conceituação do loteamento como uma espécie de "empreitada", constituída de um conjunto de obrigações do proprietário e loteador perante dois credores diversos: O Município e o adquirente de lotes.

Frente ao adquirente de lotes, a obrigação mais relevante do loteador seria a de dar os lotes, disciplinada por Lei Federal (primeiro o Código Civil, depois o Decreto-Lei n.º 58, de 1937, por se tratar de matéria de competência da União). Diante da Prefeitura, a obrigação maior do loteador seria a de fazer os logradouros (dotando-os de greides, galerias, rede de abastecimento de água, pavimentação, etc.) e doá-los à municipalidade (além das obrigações acessórias a que já nos referimos antes), matéria de competência legislativa municipal.

A estrutura do capítulo XXII do Decreto 6.000, de 1937, bem evidencia essa concepção: O título I do referido capítulo trata dos arruamentos, cuja execução, segundo o artigo 548, é terminantemente proibida

"Em qualquer das zonas do Distrito Federal sem prévia licença da Prefeitura".

A seção V do mencionado título cuida do "Termo de cessão e de obrigação". Depois de deferido o requerimento de arruamento e aprovado o projeto definitivo, deveria o interessado, na forma dos artigos 564 e regras do Decreto,

"Fazer cessão gratuita à Prefeitura das áreas de terreno necessárias à execução do mesmo projeto".

Para isso, o interessado devia assinar o "Termo de cessão e de obrigação", de acordo com as leis em vigor, dispondo os §§ 1.º a 4.º do citado artigo 564 o seguinte:

§ 1.º — Nesse termo serão consignadas as obrigações dos interessados para com a Prefeitura, relativamente à execução das obras de abertura dos logradouros, dos prazos para a sua conclusão e bem assim as restrições e as especificações que a Prefeitura entender, etc.

§ 2.º — O interessado, por intermédio do mesmo Termo, assumirá o compromisso de só efetuar a venda de lotes e a construção de prédios nos mesmos lotes depois do reconhecimento dos logradouros pela Prefeitura.

§ 3.º — Todas as obrigações que gravarem os lotes, inclusive as que se refiram aos espaços livres no interior das quadras, as áreas e passagem de servidão comum, etc., serão também mencionadas no Termo, obrigando-se ainda o interessado, explicitamente, pelo mesmo Termo, a incluir essas obrigações expressamente nas futuras escrituras da venda dos lotes.

§ 4.º — A Prefeitura, por sua vez, *assumirá o compromisso de reconhecer como logradouro público da cidade o logradouro ou logradouros constantes do projeto aprovado, depois de terem sido aceitas pelo despacho do Diretor de Engenharia todas as obras que o interessado se houver obrigado a executar".*

No caso de o interessado vender os lotes antes de reconhecidos os logradouros e não cumprir as obrigações de fazer que assumisse, perante a Prefeitura, as obras não seriam aceitas e os logradouros não seriam reconhecidos, cabendo à Procuradoria Geral do Estado propor ação de preceito contra o loteador.

Dentro desse esquema, o ato de reconhecimento do logradouro, como assinalamos na parte introdutória, assumiu uma importância extraordinária, que ele não tem.

O reconhecimento, segundo essa concepção, tornou-se, como vimos, o ato de conversão da obrigação do particular de **construir** na obrigação do Município de **conservar**.

Com efeito, embora não assumindo o dever jurídico de construir os logradouros — de fazer a cidade, que atribuía aos particulares — o Município mantinha o de **conservá-los**.

Para começar a conservar os logradouros, o Município exigia que os mesmos lhe fossem entregues concluídos e em perfeito estado, porque, senão, a linha divisória entre a obrigação do loteador e da Prefeitura ficaria indefinida, e o Município, ao conservar o que não estava pronto, estaria, em última análise, construindo, e, com isso, fazendo o que compelia ao interessado fazer.

O reconhecimento dos logradouros, segundo o Decreto n.º 6.000, de 1937, devia obedecer ao procedimento previsto nos artigos 576 a 578, **verbis**:

“Art. 576 — Uma vez concluídas as obras de abertura de um ou mais logradouros, o interessado deverá requerer a sua **aceitação** e o **reconhecimento** dos logradouros, acompanhado o requerimento de declaração ou certidão da Inspetoria de Águas e Esgotos provando ter sido aceita a canalização de abastecimento de água potável e feita a respectiva ligação em logradouros, ou certidão da mesma Inspetoria declarando a impossibilidade de ser feito esse abastecimento.

§ 1.º — Essa aceitação poderá ser requerida parceladamente e à medida que as obras dos logradouros forem sendo concluídas.

§ 2.º — A aceitação será realizada por meio de despacho do Diretor de Engenharia, depois de vistoriados os logradouros e as respectivas obras por uma comissão de três engenheiros municipais.

Art. 577 — O despacho final do requerimento de aceitação deverá ser proferido dentro do prazo de trinta (30) dias contados da data da entrada do mesmo requerimento ao protocolo da Diretoria de Engenharia.

§ 1.º — Se no prazo mencionado neste artigo não for despachado o requerimento, as obras executadas nos logradouros serão consideradas aceitas.

§ 2.º — No caso de haver exigência publicada no jornal oficial, prescreve o prazo decorrido, sendo iniciada a contagem de novo prazo a partir da data em que a mesma exigência for satisfeita.

Art. 578 — Depois de aceitas as obras de abertura de um logradouro pelo Diretor de Engenharia, o Prefeito baixará decreto reconhecendo-o como logradouro público e dando-lhe a denominação que entender.”

2.5 — Do Estado Novo ao novo Estado da Guanabara

Durante anos a fio, entre 1937 a 1961, a Prefeitura pôs em prática esse esquema administrativo para disciplinar os loteamentos, com as alterações a que nos referiremos a seguir.

No ano de 1945 o Decreto n.º 8.386, de 14 de dezembro de 1945, que “dispõe sobre o desmembramento de lotes agrícolas” refere-se a desmembramento na zona rural, e cria a figura da “via serviente”; que poderia ser construída pelo interessado, e independia de reconhecimento pelo Município.

Tais vias servientes só eram permitidas no caso de os lotes agrícolas terem a área mínima de 10.000m², dizendo os artigos 5.º e 6.º do referido decreto o seguinte:

“Art. 5.º — Não será permitida a subdivisão dos lotes agrícolas que vierem a ser constituídos com base no presente Decreto em lotes menores que o estipulado no § 1.º do artigo 1.º deste Decreto enquanto a via serviente não for considerada pela Prefeitura como logradouro público, nos termos do artigo anterior.

“Art. 6.º — O reconhecimento como logradouro público das vias servientes que forem formadas em virtude deste Decreto só poderá ser decretado mediante cessão gratuita à Prefeitura das áreas necessárias para o próprio logradouro e para os espaços livres que deverão ser constituídos com observância do que dispõe o Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937, pagos os emolumentos devidos e executados os serviços exigidos.”

O reconhecimento dos logradouros é, ainda uma vez, utilizado aqui como instrumento de controle da execução das obrigações do loteador perante o Município.

Em 1951, a Lei Municipal n.º 585, de 13 de junho, disciplinou em 20 artigos, "o serviço de emplacamento de prédios, terrenos, vias e logradouros públicos ou particulares da Cidade do Rio de Janeiro (Distrito Federal)".

Essa lei prevê, no seu artigo 6.º, a denominação e o emplacamento das "vias e logradouros particulares", assim como o emplacamento dos prédios neles existentes, dizendo o parágrafo único:

"A denominação e a numeração não implicam no reconhecimento das vias e logradouros por parte da Prefeitura; servindo, apenas, para diferenciá-los dos oficiais."

É de supor que já houvesse, nessa época, muitos logradouros não-reconhecidos — e, portanto, não considerados públicos — aos quais havia interesse em designar. A Lei n.º 585, de 1951, criou, então, a figura do "emplacamento", diferente da figura do "reconhecimento", e deu-lhe efeitos de mera identificação, mantida a relevância do reconhecimento como limite entre a responsabilidade do loteador de construir e do Município de conservar, e linha divisória entre a propriedade pública e particular.

Em 1957, como garantia da execução das obrigações do interessado no loteamento perante o Município, a Lei n.º 899, de 28 de novembro de 1957, instituiu a *caução* de lotes, no seu artigo 237 e parágrafos, que dispõem:

"Os proprietários de terrenos urbanos e rurais que pretendam vendê-los divididos em lotes e por hasta pública, mediante pagamento do preço a prazo e em prestações sucessivas e periódicas, nos moldes do Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, são obrigados a apresentar juntamente com a planta do loteamento, uma pormenorizada relação dos melhoramentos que se propõem a executar, acompanhado do orçamento das respectivas despesas.

§ 1.º — (vetado)

§ 2.º — Como garantia da execução dos melhoramentos a que se propõem realizar os proprietários oferecerão como caução tantos lotes quantos bastem para garantir a cabal execução do projeto de loteamento, assinando o competente termo, que será averbado no Registro Geral de Imóveis, a expensas do loteador.

§ 3.º — Deverão, ainda, os loteadores, declarar o prazo para a completa execução do projeto, o qual não poderá exceder de sessenta meses.

§ 4.º — (vetado)

§ 5.º — Os loteadores que não cumprirem, dentro do prazo fixado os melhoramentos a que se propuseram e as demais exigências do Código de Obras pertinentes à matéria, perderão, em favor da Prefeitura, a propriedade dos lotes caucionados, que passarão ao patrimônio da Prefeitura.

§ 6.º — Terminados os beneficiamentos a que se propôs o loteador, a Prefeitura, após vistoria do local, liberará os lotes caucionados, fornecendo certidão para efeito de cancelamento da averbação no Registro Geral de Imóveis.

§ 7.º — Nos lotes incorporados ao patrimônio da Prefeitura poderão ser construídos conjuntos residenciais financiados pelo Banco da Prefeitura do Distrito Federal S.A. ou pelo Montepio dos Empregados Municipais, destinados à locação ou à revenda a funcionários municipais.

§ 8.º — Poderão ainda ser construídos nos lotes que passarem a integrar o patrimônio da Prefeitura escolas, postos médicos, dentários, parques infantis, postos de vigilância, bem como pequenos mercados".

O instituto da caução de lotes reforça a concepção do loteamento como uma obrigação de direito privado do loteador frente ao Município.

Além de ter disposto sobre esse aspecto, a Lei n.º 899, de 1957, é importante por ter previsto nos seus artigos 75 e 76, regulamentados pelo Decreto n.º 14.420, de 15 de junho de 1959, a possibilidade de inscrição e pagamento de Imposto Territorial dos lotes existentes em logradouros não-reconhecidos.

2.6 — O problema herdado pelo Estado da Guanabara.

Nos primórdios do Estado da Guanabara foi baixado o Decreto n.º 370, de 17 de fevereiro de 1961, com "medidas para disciplinar a aprovação de planos de loteamento e arruamento", revogado cerca de um ano depois pelo Decreto n.º 966, de 13 de abril de 1962, cujos *consideranda* demonstram a situação caótica encontrada pelo novo Estado:

"1 — O problema do arruamento e loteamento atinge, neste Estado, aspectos alarmantes e prejudiciais à economia popular;

2 — Pessoas Físicas ou Jurídicas, nem sempre idôneas, após obterem a aprovação de seus projetos de arruamento e loteamento não executam as respectivas obras de urbanização e se locupletam com os lucros advindos da venda dos lotes, não só deixando os compromissários compradores sem amparo, por não poderem obter licenciamento e legalização de prédios e pagamento de guias de transmissão para lavratura de escrituras, como ainda transferindo para o Estado os encargos dessas obras, que eram de sua exclusiva responsabilidade, segundo termos assinados.

3 — É dever do Governo zelar pelos interesses dos compradores de lotes resultantes de novos arruamentos e loteamentos que venham a ser aprovados pelo Estado”.

O Decreto n.º 966, de 1962, contém algumas novidades, destinadas a desatar os nós que a legislação ditatorial, consubstanciada no Decreto n.º 6.000, de 1937, aplicada a uma cidade que crescia desmesuradamente, havia criado.

O artigo 9.º possibilita a concessão de licença para edificações, independentemente do reconhecimento prévio do logradouro, com o que procura reduzir a importância do ato de reconhecimento.

No artigo 14 contém o Decreto as seguintes medidas transitórias sobre o reconhecimento de logradouros:

“Art. 14 — Os logradouros ou trechos abertos sem licença ou constantes de projetos de arruamento e loteamento aprovados anteriormente à Lei n.º 899, de 28 de novembro de 1957, e cujas obras de urbanização não foram completamente concluídas e aceitas serão reconhecidas desde que:

A — Haja decorrido o prazo de 3 (três) anos, o qual, no caso da existência de termo assinado, será contado a partir da data da últimação do fixado no termo de obrigações ou da última prorrogação;

B — apresentem condições mínimas para acesso dos lotes e logradouros, estejam com a terraplenagem executadas, os meios-fios colocados e o escoamento das águas pluviais assegurado;

C — seja favorável o parecer de uma Comissão de 3 (três) membros dos quais dois seriam engenheiros designados pelo Secretário de Estado de Viação e Obras e um designado pelo Administrador Regional correspondente”.

No artigo 15 o Decreto n.º 966, de 1962, procura induzir a realização de obras através de mutirão, para permitir o reconhecimento, dizendo:

“Art. 15 — O Estado permitirá aos compromissários compradores de lotes a realização das obras mínimas necessárias ao reconhecimento de que trata o artigo anterior e determinadas pela Comissão a que se refere a letra C do mesmo artigo”.

O artigo 16 desse Decreto institui a *ressalva* das Obrigações do loteador, dizendo:

“Art. 16 — As disposições do artigo 14 não eximem os proprietários, responsáveis e profissionais das multas e outras penalidades em que incorrerem pelo não cumprimento dos termos assinados, bem como das ações cominatórias e ordinárias necessárias ao ressarcimento dos danos e prejuízos causados ao Estado.”

2.7 — O Decreto n.º 1.657, de 1965

Não tendo sido suficiente o Decreto n.º 966, de 1962, para resolver a questão do reconhecimento dos logradouros, o Governo baixou, em 1963, o Decreto n.º 1.657, com os seguintes **consideranda**:

“1 — Grande número de loteamentos no Estado, principalmente na Zona Rural, **permanece em situação de impasse**, com referência aos arruamentos existentes, abandonados que foram, ficando os compromissários compradores sem amparo, impossibilitados de obter a legalização de seus imóveis.

2 — Desta circunstância, advêm prejuízos para o Estado, pelo não recolhimento dos emolumentos e impostos devidos, bem como pela transferência dos encargos das obras que eram de exclusiva responsabilidade do loteador, segundo os termos assinados.

3 — Cumpre ao Estado zelar pelos interesses dos compradores de lotes nos termos do Decreto n.º 966, de 1962, que disciplina a situação dos loteamentos que venham a ser aprovados pelo Estado. Isso nem sempre foi feito no passado, e o resultado é esta herança de encargos que urge liquidar em defesa dos moradores e do Estado. Isto posto, o Governador do Estado, usando das atribuições que lhe confere o artigo 30, inciso I, da Constituição do Estado, decreta.”

Nos seus principais artigos, dispõe o Decreto n.º 1.657 o seguinte:

“Art. 1.º — As áreas de trânsito público abertas sem licença ou constantes de projetos de arruamento e loteamento aprovados anteriormente ao Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937, poderão ser reconhecidas como logradouros públicos desde que os interessados o requeiram, ouvido o Administrador Regional competente, cabendo a decisão final, em cada loteamento, ao Governador, com o **referendum** dos Secretários.

Art. 2.º — As áreas de trânsito público abertas sem licença ou constantes de projetos de arruamento e loteamento aprovados anteriormente à Lei n.º 899, de 28 de novembro de 1957, e cujas obras de urbanização não foram totalmente consideradas e aceitas, serão reconhecidas de acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 585, de 13 de junho de 1951, desde que atendam ao artigo 14 do Decreto n.º 966, de 13 de abril de 1962, quanto aos itens A e C, apresentem condições mínimas para o acesso aos lotes e estejam com os serviços de terraplanagem executados e assim o requeiram os interessados.

“Art. 3.º — As disposições dos artigos 1.º e 2.º não eximem os proprietários, loteadores, profissionais ou quaisquer responsáveis das multas e outras penalidades em que incorrerem pelo inadimplemento das obrigações assumidas e constantes dos termos assinados, nem impedem que o Estado proponha as medidas judiciais necessárias ao ressarcimento dos danos e prejuízos que lhe tenham sido causados.”

Cumpra observar, nos **consideranda** desse Decreto, a reiterada menção à “exclusiva responsabilidade do loteador” pela execução das obras, e a referência à “transferência dos encargos” dessas obras do Estado, já existentes no preâmbulo do Decreto anterior, e que confirmam as noções a que já nos referimos sobre a natureza das obrigações do loteador.

No artigo 2.º, o Decreto n.º 1.657, de 1963, retoma, de certo modo, o conceito de “emplacamento”, criado pela Lei n.º 585, de 1951, segundo o qual a designação dos logradouros teria efeitos meramente de identificação.

No artigo 5.º, o referido Decreto admite a possibilidade, em certos casos, de concessão de “habite-se” para as edificações construí-

das em logradouros não-reconhecidos, avançando, nesse ponto, em relação ao Decreto n.º 966, de 1962, que previa apenas a licença ou a legalização das edificações nesses logradouros.

Indo mais longe que o Decreto n.º 1.657, de 1963, a Lei n.º 342, de 20 de junho do mesmo ano, admite a concessão de licença ou a legalização de edificações em logradouros ainda não aceitos. Essa lei cogita da coleta e inscrição dos prédios existentes em logradouros ainda não-reconhecidos nem aceitos, passando a levar em conta a existência desses prédios, para fins tributários; ao mesmo tempo em que procura criar uma série de regras para forçar o loteador a concluir as obras do loteamento (como as dos artigos 9.º e 14, por exemplo).

2.8 — O reconhecimento “condicional”.

No Governo NEGRÃO DE LIMA foram editadas diversas normas sobre loteamentos e reconhecimento de logradouros, a começar pelo Decreto “N” n.º 721, de 18 de novembro de 1966, que, a partir da disciplina da construção de moradias populares, objeto do Decreto n.º 1.742, de 3 de junho de 1963, procurou estabelecer “condições relativas a arruamentos e loteamentos denominados do Tipo Popular”, cujos resultados práticos desconhecemos.

Em 1967, foi promulgada a Lei n.º 1.574, de 11 de dezembro, denominada “Lei do Desenvolvimento Urbano” da Guanabara, que trata do parcelamento da terra no seu capítulo IV.

No ano seguinte, em 19 de junho de 1968, foi editada a Lei n.º 1.692, que procurou adotar “medidas para a imediata conclusão e aceitação dos loteamentos existentes ou por existirem no Estado da Guanabara”. Essas medidas, nos termos dos artigos 1.º a 9.º, revogadas, no ano subsequente, pelo Decreto-Lei n.º 222, de 1969 — ao qual aludiremos adiante — consistiam, principalmente, na concessão de prazos aos loteadores para a conclusão das obras dos loteamentos irregulares. Disciplinava, no mais, a referida Lei n.º 1.692, de 1968, a concessão do “habite-se” a prédios construídos nesses loteamentos irregulares, dispositivos mais tarde modificados, nessa parte, pelo Decreto-Lei n.º 149, de 25 de agosto de 1969.

Em 14 de novembro de 1969 baixou o Governo o Decreto-Lei n.º 222, que embora procurando dar um “jeitinho” para reconhecer logradouros, acabou representando, a nosso ver, um retrocesso.

Voltando à concepção rígida que fazia do ato de reconhecimento a linha divisória entre a obrigação do loteador de construir e a obrigação do Município de conservar, o Decreto n.º 222, de 1969, dedica o capítulo III ao “reconhecimento de logradouros”, dispondo nos seus artigos 8º a 12 o seguinte:

“Art. 8.º — Serão reconhecidos como logradouros públicos as vias de trânsito, objeto de projetos

de loteamento ou arruamento, cujas obras de urbanização — inclusive as relativas ao serviço público de águas — tenham sido realizadas e aceitas pela administração pública.

Art. 9.º — Poderão ser reconhecidas como logradouros públicos as vias de trânsito, abertas sem licença ou constantes de projetos de arruamento e loteamento, que atendam os requisitos mínimos fixados pelo Poder Executivo.

Art. 10 — Poderão ser reconhecidos, condicionalmente, como logradouros públicos, as vias de trânsito abertas sem licença ou constantes de projetos de arruamento de loteamentos que:

I — apresentem condições mínimas para acesso aos lotes;

II — estejam com os serviços de terraplanagem executados;

III — atendam a outros requisitos mínimos fixados pelo Poder Executivo.

§ 1.º — Nos logradouros reconhecidos como públicos, condicionalmente, nos termos deste artigo, as obras de conservação do logradouro, sua limpeza, arborização, calçamento e iluminação continuarão com o loteador ou com seus sucessores a qualquer título.

§ 2.º — Os ônus mencionados no parágrafo anterior somente passarão para o Estado quando do reconhecimento das vias de trânsito, como logradouros públicos, sem condições, de acordo com os artigos 8.º e 9.º deste Decreto-Lei.

§ 3.º — Ficam reconhecidas condicionalmente, como logradouros públicos, na forma do presente artigo, todas as vias de trânsito reconhecidas, até a data de vigência deste Decreto-Lei, de acordo com o art. 2.º do Decreto n.º 1.657, de 3 de maio de 1983.

Art. 11 — O reconhecimento de logradouros será efetuado mediante decreto do Governador do Estado e poderá, a exclusivo critério da Administração, abranger somente trechos parciais, que preencham as condições necessárias.

Art. 12 — O reconhecimento, como logradouro público, de acordo com os artigos anteriores:

I — não eximirá os loteadores, profissionais ou quaisquer responsáveis, das multas e outras penalidades decorrentes da lei, dos termos ou instrumentos assinados;

II — não impedirá, se for o caso, que sejam propostas as medidas judiciais cabíveis para exigir:

a) o cumprimento das obrigações decorrentes da lei, de termos, instrumentos assinados ou projetos técnicos aprovados;

b) a indenização correspondente às obras de urbanização ou de serviço de abastecimento de água que tenham sido efetivadas pelo Estado e pela Companhia Estadual de Águas da Guanabara — CEDAG, ou cujos encargos tenham sido por esses assumidos.

Parágrafo único — A realização de obras ou a assunção de encargos deverá ser precedida, em cada caso, de prévia vistoria administrativa ou judicial ou orçamento”.

O reconhecimento “condicional” criado pelo Decreto-Lei n.º 222, de 1969, responsabiliza, expressamente, o morador do loteamento irregular por fato do loteador, condicionando a realização das obras de conservação, pelo Município, ao reconhecimento definitivo do logradouro, que depende, para ocorrer, de providências a serem tomadas pelo loteador, contra o qual são previstas sanções, na prática, ineficazes.

Ao regulamentar a Lei n.º 1.574, de 1967, na parte referente ao parcelamento da terra — fazendo-o prolixamente, em 54 artigos, o Regulamento aprovado pelo Decreto “E” n.º 3.800, de 20 de abril de 1970, incorporou os conceitos do Decreto-Lei n.º 222, de 1969, sobre reconhecimento, inclusive o condicional, dos logradouros.

Hoje, na esteira do Decreto-Lei n.º 222, de 1969, as condições para o reconhecimento dos logradouros são reguladas pelo Decreto “E” n.º 6.527, de 14 de setembro de 1973, que deu nova redação à subseção V da seção I do capítulo I do Regulamento de Parcelamento da Terra, aprovado pelo Decreto “E” n.º 3.800, de 20-04-70.

Esse Decreto, misturando, como muitos anteriores, disposições transitórias com regras definitivas, é bastante confuso, e eria, além dos reconhecimentos normal, especial e condicional (arts. 24, 25 e

26) a figura do reconhecimento excepcional (artigo 30), o que, convenhamos, constitui uma variedade exagerada de modalidades de reconhecimento, e atribui a esse ato uma importância que, como já temos acentuado, ele não deve ter.

Em 1981 foi promulgada a Lei n.º 234, de 24 de agosto, regulamentada pelo Decreto n.º 3.319, de 26 de novembro de 1981, que, ao estabelecer "normas para a regularização de loteamentos abandonados ou clandestinos", mais uma vez procura resolver a questão da falta de reconhecimento das ruas concedendo prazos ao loteador, sob a ameaça de, findos os respectivos prazos, o Município passar a pôr em prática a Lei n.º 6.766, de 1979, o que, na realidade, de certo modo, acabou ocorrendo, com a constituição, em 1984, do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado. Sobre a Lei n.º 234, de 1981, falaremos, ainda, adiante.

3 — O RECONHECIMENTO DE LOGRADOUROS E A LEI N.º 6.766, DE 1979

O esquema destinado a assegurar a política de atribuir ao particular que queira vender lotes em retalho a obrigação de fazer a cidade — vigente, como vimos, desde o início deste século no Distrito Federal — não resistiu à urbanização acelerada, simultânea à industrialização posterior à segunda grande guerra mundial.

A cidade clandestina e irregular, a partir das décadas de 50 e 60, cresceu assustadoramente, especialmente nos morros, nos alagados e na zona oeste, através de invasões ou por obra de loteadores de vôo curto, ao mesmo tempo em que os espigões se amontoavam nos espaços reconhecidos oficialmente.

As pressões políticas das grandes massas habitantes dos logradouros não-reconhecidos começaram a compelir os Governos a ultrapassar, na prática, a linha divisória estabelecida pelo reconhecimento, obrigando-os a fazer vultosos investimentos de infra-estrutura, para sanar a grave situação existente, investimentos esses que, pela regra vigente, não cabiam ao Município fazer, por não se tratarem de meras obras de conservação, mas de construção.

Conscientes dessa realidade, mas visando manter nas mãos das empresas privadas — agora, se possível, das grandes empresas com capacidade financeira — a atividade de lotear, o legislador federal do período posterior a 1964 sentiu a necessidade de editar normas de nível nacional, disciplinando os loteamentos.

A primeira dessas normas foi o Decreto-Lei n.º 271, de 28 de setembro de 1967, que procurou, numa aproximação que depois se evidenciou equivocada, equiparar o loteador ao incorporador imo-

bilário, cujo perfil fora recentemente definido pela Lei n.º 4.591, de 1964. A esse respeito, dizia o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 271:

"Aplica-se aos loteamentos a Lei n.º 4.591, de 16-12-1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infra-estrutura às construções da edificação".

Para disciplinar a questão do momento da transferência, no loteamento regular, da propriedade privada para pública, o artigo 4.º do mesmo Decreto-Lei federal estabelece:

"Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público do Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial definitivo".

É interessante verificar como esse Decreto-Lei leva ao extremo a concepção, a que aludimos anteriormente, do loteamento e arruamento como uma "empreitada", procurando fazer passar despercebida a diferença, contudo notória, entre o incorporador (credor apenas perante o adquirente de apartamentos) e o loteador (credor simultaneamente, de acordo com a doutrina dominante, frente ao adquirente de lotes e ao Município). Essa precipitação do legislador tornou, na prática, ineficaz o Decreto-Lei n.º 271, de 1967.

Na exposição de motivos do Projeto n.º 18, de 1977, do Senado Federal, de que resultou a Lei n.º 6.766, de 1979, o Senador OTTO CYRILLO LEHMANN, em trecho que, embora longo, merece ser transcrito, assim se manifesta sobre o tema de que estamos tratando:

"O loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestação ainda se regem pelo Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937. Quando do seu advento, a realidade nacional, contudo, era bem diversa da de hoje. Por isso mesmo, aquele decreto-lei, saudado, à época, como moderno e inteligente, perdeu logo toda sua eficácia.

De fato, em razão do recrudescimento do problema urbano, a partir da década de 60, começou-se a clamar por uma nova lei federal de loteamento, que viesse a substituir o Decreto-Lei n.º 58, de 1937, uma vez que tal legislação, por contemplar realidade bem diversa daquele tempo, já se encontrava totalmente defasada.

Em verdade, o Decreto-Lei n.º 58, de 1937, distanciado da realidade social presente, não dispôs sobre normas que *orientassem os Estados e os Municípios no tratamento da urbanização* de suas cidades. Assim é que não previu procedimentos urbanísticos mínimos que ordenassem os loteamentos, não resguardou com eficiência os compradores de lotes dos loteadores inescrupulosos, nem tampouco previu normas para a responsabilidade e punição dos loteadores clandestinos. E a gravidade dessas falhas é assunto diário até no noticiário dos jornais.

Indiscutivelmente, as próprias normas civis foram se tornando inadequadas, dando margem a burlas e explorações dos loteadores, em prejuízo, sobretudo, das classes menos favorecidas.

.....

... e tão gritante se tornou a necessidade de sanar as graves conseqüências da legislação superada que o Governo Revolucionário logo se preocupou com o assunto, tendo então o Ministro ROBERTO CAMPOS, por intermédio do Arquiteto HENRIQUE MINDLIN, na época Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, solicitado ao Professor HELY LOPES MEIRELLES, a elaboração de um projeto de lei nesse sentido.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, resultante dessa necessidade, foi desvirtuado. Não obstante oriundo de projeto do Professor HELY LOPES MEIRELLES, à última hora foi reduzido a uns poucos artigos, remetendo o problema para a lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, inaplicável à espécie e, por isso mesmo, até hoje sem a devida regulamentação”.

A Lei n.º 6.766, de 1979, que se originou do Projeto do Senador LEHMANN, dentre outras modificações que promoveu, num último esforço para manter com a iniciativa privada a atribuição de lotear, e, assim, fazer a cidade, retirou o antigo sentido que tinha o ato de reconhecimento de logradouros, uma vez que apagou, de direito, a linha divisória, já esmaecida de fato, entre a obrigação do loteador de construir e a obrigação do Município de conservar, ao

admitir, expressamente, o dever de o Município construir, “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano” e “na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”, dizendo o artigo 40:

“A Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal, quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesões aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”.

A Lei n.º 6.766, de 1979, acabou com o *alibi* oficial que o Município do Rio de Janeiro usou durante muito tempo para se furtar de concluir as obras de infra-estrutura da cidade que o loteador abandonara, proclamando o dever de o Município intervir nesses casos, para não prejudicar a cidade.

O “novo” loteador que a Lei n.º 6.766, de 1979, idealizou não é mais o pequeno empresário, muito menos o antigo aventureiro, para o qual a Lei previu a pena de prisão.

Para a Lei n.º 6.766, de 1979, o início da venda dos lotes deve suceder à conclusão do loteamento, (o que as Leis municipais do Rio, como vimos anteriormente, andaram tentando sem maior sucesso).

A forma que a Lei n.º 6.766, de 1979, encontrou para tornar eficaz a obediência a seus objetivos foi a suspensão dos pagamentos, prescrita nos artigos 38 e seguintes.

Note-se, a esse respeito, que a Lei n.º 6.766, de 1979, inverteu, de certo modo, a concepção anterior (que pensava as obrigações do loteador perante o adquirente de lotes e o Município, ambas, como se fossem direito privado) passando a tratar a obrigação do referido loteador diante dos compradores de lote e o seu dever jurídico frente ao Município, como deveres, os dois, de direito público. O promitente-comprador dos lotes, se notificado pelo Município, passa a ter o dever de suspender a sua prestação decorrente da obrigação que assumiu contratualmente com o loteador, para compelir este a fazer as obras, no interesse do Município.

O certo é que a partir da Lei n.º 6.766, de 1979, ficou perfeitamente claro que o dever de o loteador concluir as obras — que não cessa se ele não o cumprir a tempo — *não se transfere* para o Município, uma vez que não se trata de uma obrigação de direito privado; pelo que, se o Município fizer as obras — o que é agora expressamente admitido — não se opera qualquer novação ou subrogação, ou outra figura semelhante prevista no Código Civil.

O ato do reconhecimento dos logradouros perdeu, assim, de direito, por força da Lei n.º 6.766, de 1979, a sua antiga importância, o que, de fato, o gigantismo da cidade já havia feito.

Nem se alegue — como fazem muitos — que, por se tratar de matéria do peculiar interesse do Município, a Lei n.º 6.766, de 1979, seria inócua, ao prever a possibilidade (nem seria dever) de o Município fazer as obras de construção da cidade, na falta do loteador.

No Município do Rio de Janeiro vige, disciplinando essa mesma questão, a Lei n.º 234, de 24 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n.º 3.319, de 26 de novembro de 1981, que, nos seus artigos 4.º e 8.º, dispõem o seguinte:

“O Município poderá promover a execução das obras de loteamentos inacabados ou clandestinos, se assim o exigir o interesse público.

Parágrafo único — Na aferição do interesse público, para fins desta lei, levar-se-ão em conta, dentre outras, as seguintes razões:

a) — evitar lesões aos padrões de desenvolvimento urbano da cidade decorrentes quer da não conclusão das obras de loteamento, quer da sua execução com violação às normas da legislação pertinente;

b) — os custos da conservação anual dos logradouros inconclusos e a proteção contra cheias e outras conseqüências decorrentes da inadimplência do loteador;

c) — as condições sanitárias negativas em decorrência das obras de urbanização não concluídas;

d) — a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, principalmente daqueles que, por motivo de ordem sócio-econômica, demonstrem restrita capacidade contributiva ou baixa renda; e

e) — a impossibilidade da citação ou da execução do loteador inadimplente, comprovada em procedimento judicial promovido pelo Município.

Art. 8.º — Nos casos de loteamentos inacabados ou clandestinos, situados em zonas ou regiões onde seja notória a valorização imobiliária, o Município poderá optar pela execução das obras de regularização, nos termos da Lei”

Ressalvada a visão ainda elitista e especuladora dessa lei — que fala em padrões de desenvolvimento urbano, e concebe vantagens para o Município em locais de alta valorização imobiliária — ela marca uma ruptura do Município com o conceito vigente até a edição da Lei n.º 6.766, de 1979, e passa a assumir, de direito, o dever do Poder Público de concluir o loteamento (de fazer, complementarmente, a cidade, se a iniciativa privada não a fizer).

Como temos deixado entrever, em diversos momentos, temos dúvida sobre a viabilidade de manutenção desse esquema, consagrado pela Lei n.º 6.766, de 1979, seguido pela Lei Municipal n.º 234, de 1981. A questão urbana assumiu, entre nós, contornos tão deformados — acentuados nesses 21 anos de arbitrio — que não cremos que ela possa se resolver em termos de empresa privada. A experiência do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria está nos levando a concluir que a construção da cidade, ainda inacabada — nas favelas e nos loteamentos clandestinos e irregulares — dependerá de uma participação popular a nível a que não estamos acostumados, isto é, com a população tomando as decisões sobre a modalidade de desenvolvimento urbano que deseja (um pouco como se faz, há quase um século, na Inglaterra, por exemplo).

De qualquer modo, naquilo que diz respeito, de perto, a este Relatório, fica claro que com a Lei n.º 6.766, de 1979, (e o seu *pendant* municipal), o reconhecimento de logradouros, como fator de divisão de responsabilidades entre o loteador faltoso e o Poder Público, perdeu, definitivamente, sentido.

4 — O RECONHECIMENTO DOS LOGRADOUROS E A PROPRIEDADE

Além de uma defesa possessória, decifrada por IHERING, a propriedade dispõe do que poderíamos chamar uma “defesa ideológica”.

A ideologia, segundo KELSEN, consiste numa “representação não-objetiva, influenciada por juízos de valor subjetivo que encobre, obscurece ou desfoca o objeto do conhecimento”.

A nosso ver, essa “defesa ideológica” da propriedade, obscurecendo a realidade, tem sido a segunda grande responsável pelos equívocos que cercam as discussões doutrinárias quanto ao reconhecimento de logradouros.

A propriedade é definida pela doutrina tradicional como o domínio exclusivo de uma pessoa sobre uma coisa e, por isso mesmo, distinguida dos demais direitos (que, em regra, fundamentam relações jurídicas pessoais). Esta distinção, como acentua KELSEN, é essencial a toda sistemática do direito civil, e tem um pronunciado caráter ideológico.

Isso porque também a propriedade — como os demais direitos — consiste numa determinada relação de indivíduos, ou seja, especificamente, no dever destes de não impedir aquele no exercício de seu poder de disposição sobre determinada coisa.

Aquilo que se designa como exclusivo domínio de uma pessoa sobre uma coisa não é outra coisa senão a exclusão de todas as outras, do poder de disposição sobre a coisa. O “domínio” de um, juridicamente, é apenas o reflexo da exclusão dos outros. É uma relação entre os outros e o primeiro, ou seja, na terminologia usual, uma relação entre pessoas e, apenas secundariamente, é uma relação com uma coisa — a saber, uma relação desses outros com a coisa que mediatiza a sua relação com o primeiro (o titular).

A definição tradicional da propriedade como domínio exclusivo de uma pessoa sobre uma coisa é, pois — como diz KELSEN —, um modo de encobrir:

“A sua função econômico-socialmente decisiva: uma função que — medida em que se trata de propriedade dos meios de produção — é designada pela doutrina socialista — (se com razão ou sem ela é coisa que não importa aqui decidir) como “exploração”, uma função que, em qualquer dos casos, consiste precisamente na relação do proprietário com todos os outros sujeitos que são excluídos da ingerência na sua coisa, que são obrigados, pelo direito objetivo, a respeitar o exclusivo poder de disposição do proprietário.”

Esse caráter ideológico da noção de propriedade é tão forte que está presente, de modo acentuado, mesmo quando nos referimos à propriedade pública.

A propriedade pública do solo é, usualmente, pensada por nós — a exemplo do que ocorre quando estamos aludindo às “nossas coisas” — como propriedade-privada pública. O Poder Público é imaginado como um indivíduo, que se confronta com outro indivíduo, ambos titulares de propriedades privadas que confinam e se opõem.

É fruto dessa concepção o entendimento de que o reconhecimento de logradouros implica transferência de propriedade, do particular para o Estado, podendo configurar uma forma de desapropriação indireta, que se encontra em algumas obras de doutrina, inclusive de muito prestígio.

Veja-se, por exemplo, HELY LOPES MEIRELLES (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 10.^a ed., Rev. dos Tribunais, p. 463):

“Esta transferência por destinação se opera pelo só fato da transformação da propriedade privada em

via pública sem oportuna oposição do particular, independentemente, para tanto, de qualquer transcrição ou formalidade administrativa. Isto, todavia, não impede que o particular despojado de suas terras obtenha a justa indenização do dano causado pelo Poder Público por essa **desapropriação indireta.**”

Na verdade, o que o eminente administrativista brasileiro está querendo defender, no trecho citado, é a propriedade privada pública — uma vez que admite a falta de “oportuna oposição” do particular como uma causa de perda de propriedade por parte deste. Todavia, a ressalva da parte final do parágrafo, quanto à justa indenização por desapropriação indireta — que pressupõe a prova da existência de um dano, que evidentemente não ocorre quando a rua já está aberta de fato —, acaba levando o leitor à falsa impressão de que o reconhecimento de logradouros pode importar numa desapropriação indireta. Em outras palavras, a noção de propriedade-privada pública, que inspirou esse comentário de HELY LOPES MEIRELLES, ameaça resultar, na prática, na defesa ideológica da propriedade privada.

Convém observar, por outro lado, que não há maior interesse para o Município, especialmente quando se trata de logradouros, em defender a noção propriedade para a coisa pública, (especialmente porque ele dispõe do Poder de Polícia), diferentemente do que ocorre em relação ao particular, para o qual, desprovido de poder, a noção “ideologia” de domínio é importantíssima. Saliente-se, ademais, que os logradouros, por definição, são bens de uso comum do povo; conceito antitético com aquele de propriedade privada a que nos referimos, que implica na exclusão do uso comum sobre a coisa.

É tempo, assim, de superar, a nosso ver, essas noções antigas que concebem o reconhecimento de logradouros como o ato de transferência do bem da propriedade privada para a propriedade pública, que tem um caráter acentuadamente ideológico, sendo fatores de obscurecimento da percepção da realidade.

O reconhecimento do logradouro tem o mero efeito de **identificação** de um elemento da cidade, que serve, de fato, ao uso comum do povo.

Designar logradouros e numerar moradias não significa, em verdade, outra coisa senão identificar ambos como partes diferentes da cidade, o que é uma situação de fato.

O reconhecimento do logradouro é mero ato de efeitos administrativos restritos, que não afeta, por isso, a propriedade privada.

A experiência administrativa brasileira demonstra, ademais, como vimos, que os reconhecimentos de logradouros têm ocorrido, na

maior parte dos casos, de modo excepcional, e não temos notícia de que algum interessado, nesses inúmeros casos, tenha requerido qualquer indenização do Poder Público em decorrência de tal reconhecimento.

Creemos, em suma, que seria um equívoco temer que o reconhecimento desses logradouros, atualmente existentes em loteamentos clandestinos e irregulares, viesse a causar problemas para o Poder Público, em termos de indenizações por supostas desapropriações indiretas, uma vez que a propriedade de ninguém estará sendo afetada por esse ato de identificação.

5 — CONCLUSÕES

1. O reconhecimento de logradouros vem sendo utilizado, no Município do Rio de Janeiro, como uma forma de sustentação do sistema vigente de atribuir à iniciativa particular a construção da cidade, através dos loteamentos;

2. Por meio do reconhecimento de logradouros, o Poder Público procura traçar o limite entre o dever de o loteador construir e o de o Município conservar, e tenta preservar a propriedade particular, precavendo-se contra a invasão dos lotes privados pelos logradouros públicos;

3. A utilização do reconhecimento de logradouros com essas finalidades, todavia, tem resultado em discriminação contra os adquirentes de lotes, especialmente de loteamentos irregulares que são privados de vários direitos seus de cidadãos (como o de receber serviços públicos) por fato de responsabilidade do loteador.

4. A Lei Federal n.º 6.766, de 1979, ao prever a possibilidade de o Município concluir as obras do loteamento, para evitar lesões aos seus padrões de desenvolvimento urbano, e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, retirou do ato de reconhecimento de logradouros o sentido inicialmente apontado, no que foi seguido pela Lei Municipal n.º 234, de 1981.

5. À luz do direito positivo, deve-se conceber, portanto, o reconhecimento de logradouros, no Município do Rio de Janeiro, como ato de mera identificação de elementos da cidade, de efeitos administrativos internos e restritos, que não afeta, por si só, a propriedade privada, nem importa na transferência ou exoneração de qualquer obrigação do loteador perante os adquirentes de lotes.

Nota

Lúcia Léa Guimarães Tavares
Procuradora do Estado do Rio de Janeiro

Seguindo as diretrizes expostas no trabalho "Reconhecimento de logradouros na Cidade do Rio de Janeiro", de autoria do Procurador Letácio Jansen, foi minutado, no Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado, decreto dispendo sobre o reconhecimento de logradouros.

A minuta do decreto em questão foi exaustivamente discutida nas reuniões semanais realizadas com as comunidades integrantes do Núcleo de Regularização e, após ter sido nelas aprovada, foi enviada à consideração do Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, que expediu o Decreto n.º 5.635, de 27 de dezembro de 1985.

O decreto em questão foi uma conquista da população menos favorecida da Cidade que, até os dias atuais, não tinha sequer o direito de ter o endereço identificado de sua moradia: A luta pelo reconhecimento de logradouros já densamente povoados vinha se arrastando pelos meandros da burocracia estatal há anos, sem solução, muitas vezes a pretexto de que só poderia haver reconhecimento após a completa regularização dos loteamentos que deram origem aos logradouros inominados.

O Decreto n.º 5.625, de 27 de dezembro de 1985, estabelece basicamente que:

a) o reconhecimento dos logradouros é mero ato de identificação de um fato ocorrido na cidade: uma rua, uma travessa, que existem, são construídas e habitadas por cidadãos;

b) qualquer interessado pode solicitar o reconhecimento do logradouro;

c) o ato de reconhecimento não transfere para o Município a posse ou a propriedade de áreas, não gera direito à indenização, não transfere para o Município obrigações não-cumpridas de loteadores irregulares ou clandestinos, não implica na aceitação das obras de urbanização e nem dispensa os responsáveis das obrigações previstas em lei;

d) as comunidades não dependem da regularização dos loteamentos que deram origem aos logradouros para a obtenção dos serviços (convém notar que nos logradouros não-reconhecidos não havia serviços de coleta de lixo, capina, etc);

e) o logradouro será reconhecido após vistoria local pela Secretaria Municipal de Obras;

f) as comunidades interessadas serão ouvidas sobre suas preferências sobre os nomes dos logradouros;

g) está extinto o chamado "reconhecimento condicional", (e seus assemelhados).