**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

MARISA PULICE MASCARENHAS

**PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA: A
CONSTRUÇÃO DE UM REFERENCIAL NORMATIVO COMUM EM TORNO DO
PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
SUSTENTÁVEL**

**São Paulo
2012**

MARISA PULICE MASCARENHAS

**PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA: A
CONSTRUÇÃO DE UM REFERENCIAL NORMATIVO COMUM EM TORNO DO
PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
SUSTENTÁVEL**

**Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Doutor em Arquitetura e
Urbanismo**

Orientador: Prof. Dr. Flávio J. M. Villaça

**Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional**

São Paulo

2012

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência do orientador.
O original se encontra disponível na sede do programa.

São Paulo, 16 de julho de 2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: mpulice@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

M395p Mascarenhas, Marisa Pulice
Projeto de Lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável. / Marisa Pulice Mascarenhas. – São Paulo, 2012. 291 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) - FAUUSP.

Orientador: Flávio Villaça

1. Solo urbano – Parcelamento
2. Políticas públicas
3. Assentamento urbano
4. Grupos de interesse
5. Planejamento territorial urbano I.Título

CDU 711.14(1-21)

MASCARENHAS, Marisa Pulice. *Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável*. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em: 16/05/2012

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio J. M. Villaça (Presidente)	Instituição: FAU-USP
Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti R. Martins	Instituição: FAU-USP
Profa. Dra. Nádia Somekh	Instituição: Univ. Mackenzie
Profa. Dra. Sarah Feldman	Instituição: IAU-USP - São Carlos
Profa. Dra. Suzana Pasternak	Instituição: FAU-USP

Aos que lutam por cidades menos cindidas.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Flávio Villaça, meu orientador, pela orientação paciente e pelo estímulo à reflexão permanente e à coerência que inspira.

Agradeço aos meus pais, Milton (*in memoriam*) e Marilena, pela importância que sempre conferiram à educação e pela dedicação incondicional. Agradeço também às minhas irmãs, Marli e Marcia, importantes referenciais para minha vida.

Ao Prof. Nelson Saule Júnior e à Prof^a. Suzana Pasternak, pelas sugestões no exame de qualificação. Às Professoras Suzana, Maria Lúcia Refinetti Martins, Sarah Feldman e Nadia Somekh pela participação na comissão julgadora desta tese.

Aos meus colegas do grupo de estudo do Prof. Flávio Villaça, Ângela Pilotto, Beatriz Kara-José, Denise Teixeira, Diego Ferretto, Fernanda Haddad, José Marinho, Penha Pacca, Serginho Abrahão e Silvana Zioni, pelo ambiente de troca de saberes proporcionado.

A Sra. Leila Machado Campos, secretária da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, por seu auxílio e atenção.

Ao Ricardo, pelo apoio e compreensão em todos os momentos, e pelo incentivo que me fez prosseguir até a conclusão deste trabalho; e ao meu filho Ricardo Ernesto, por suas doses revigorantes de carinho!

Malditas sejam
todas as cercas!
Malditas todas as
propriedades privadas
que nos privam
de viver e de amar!
Malditas sejam todas as leis,
amanhadas por umas poucas mãos
para ampararem cercas e bois
e fazer a Terra, escrava
e escravos os humanos!

Excerto do poema "Terra nossa, Liberdade", de D. Pedro
Casaldáliga, publicado em 1978 na obra *Antologia
retirante*.

Nós vivemos em sociedades onde há espera mas
onde não há esperança, e para reconstituir essa
esperança, o princípio do 'ainda não', de algo que pode
vir, que é possível, porque está nas possibilidades do real
e do presente, cria um efeito de intensificação. O ainda
não tem uma energia superior à sua matéria
precisamente por não estar ainda realizado. É ele que
nos evita, realmente, a aceitação do que existe só
porque existe...

SANTOS, Boaventura de Souza. Seis razões para pensar. In:
Pensar o Brasil. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*,
nº. 54, 2001, p. 19-20.

RESUMO

MASCARENHAS, Marisa Pulice. **Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana:** a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

O espaço urbano no Brasil se configura como *locus* de desigualdades, sendo ao mesmo tempo resultado e palco das dinâmicas socioambientais e econômicas e da expressão política que assume a correlação de forças emanadas dos diversos agentes envolvidos em sua produção e reprodução. Durante o principal período de urbanização brasileiro, a expansão de nossas cidades ocorreu praticamente sem a regulação do Poder Público quanto ao parcelamento do solo, cabendo aos loteadores a definição de vetores de crescimento das cidades, numa perspectiva especulativa de retorno de investimentos a partir da provisão de infraestrutura, essa sim, feita pelo Estado. O objeto desta tese é o processo de elaboração e tramitação do Projeto de Lei 3.057/2000, chamado de projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que trata da revisão da lei de parcelamento do solo urbano vigente, tendo um capítulo específico sobre o que denomina de “regularização fundiária urbana sustentável”. A tramitação do PL 3.057/2000 teve início pela proposta de alteração pontual de um dos artigos da atual lei nacional de parcelamento do solo, a Lei Lehmann, com o intuito de facilitar a regularização de loteamentos de interesse social. A este projeto foram apensados outros, ampliando seu escopo e atraindo para o processo de discussão variados grupos de interesses. Ao compatibilizar num instrumento normativo único as regras de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária sustentável, o Projeto de Lei reúne campos distintos de intervenção no urbano. A hipótese de pesquisa é que a constituição da arena pública, constituída pelos debates e audiências públicas sobre o projeto, foi determinante para seu processo de elaboração e tramitação.

Palavras-chave: Parcelamento do solo urbano, regularização fundiária, grupos de interesse, arena pública

ABSTRACT

MASCARENHAS, Marisa Pulice. **Bill of urban territorial responsibility:** the construction of a reference standard on the urban land division and sustainable land tenure regularization. São Paulo, 2012. Thesis (PhD) - School of Architecture and Urbanism - FAU - of the University of São Paulo - USP.

The urban area in Brazil is shaped as a locus of inequalities, while being the result and the stage of the socio-environmental and economic dynamics and the political expression that takes the correlation of forces emanating from the various agents involved in its production and reproduction. During the main period of Brazilian urbanization, the expansion of our cities took place practically without the regulation of the Government as to the division of the land, with the land holders being responsible for the definition of vectors of the growth of cities, on a speculative perspective of return on investments from the provision of infrastructure, this one indeed, promoted by the state. The object of this thesis is the drafting and processing of the bill 3057/2000 , called Bill of Urban Territorial Responsibility, which deals with the revision of the law of division of urban land in force, with a specific section on what it terms "sustainable urban land regularization". The processing of the bill 3057/2000 was initiated by the proposed minor amendments to the articles of the current national law of land division, the Lehmann Law, in order to facilitate the settlement of social housing developments. Others were joined to this project, expanding its scope and attracting to the discussion process various interest groups. On reconciling the rules of urban land division and sustainable land regularization in a single normative instrument, the Bill brings together different fields of intervention in urban areas. The research hypothesis is that the constitution of the public arena, comprising the debates and public hearings on the project, was crucial to its drafting and processing.

Key words: Urban land division, land regularization, interest groups, public arena

LISTA DE SIGLAS

Abecip – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
Aelo – Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo
Ajufe – Associação de Juízes Federais
Anoreg – Associação dos Notários e Registradores
APA – Área de Preservação Ambiental
APP – Área de Preservação Permanente
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano
CDC – Comissão de Defesa do Consumidor
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CESP – Comissão Especial
CF – Constituição Federal
CNI – Confederação Nacional da Indústria
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
ConCidades – Conselho Nacional das Cidades
CRECI – Conselho Regional de Corretores de Imóveis
EC – Estatuto da Cidade
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
HIS – Habitação de Interesse Social
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas
IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
MCidades – Ministério das Cidades
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP – Ministério Público
MPV – Medida Provisória
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PD – Plano Diretor
PL – Projeto de Lei
Secovi/SP – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BRASIL	21
1.1 BREVE RECUPERAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A REGULAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA URBANA NO BRASIL.....	21
1.1.1 <i>Lei de Terras de 1850: a institucionalização da propriedade privada da terra</i>	22
1.1.2 <i>Os primórdios da atividade registral e o início da República</i>	23
1.1.3 <i>O Estado Novo e primeira lei federal de loteamento</i>	26
1.1.4 <i>Desenvolvimentismo</i>	29
1.1.5 <i>Ditadura</i>	32
1.1.6 <i>Redemocratização</i>	35
1.1.7 <i>Movimentos em direção à efetivação da função social da propriedade e da cidade?</i>	39
1.2 O BRASIL URBANO: CRESCIMENTO E DESIGUALDADE	44
1.2.1 <i>A cidade real: entre o legal e o ilegal</i>	49
1.2.2 <i>O urbano e o ambiental: duas faces da mesma moeda</i>	54
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	60
CAPÍTULO 2. A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – LEI Nº 6.766/79.....	62
2.1 ANTECEDENTES DA LEI Nº 6.766/79	62
2.2 CONTEÚDO DA LEI Nº 6.766/79	67
2.3 ALTERAÇÕES À LEI LEHMANN	72
2.3.1 <i>Alterações promovidas pela Lei nº 9.785, de 29/01/1999</i>	72
2.3.2 <i>Alterações promovidas pela Lei nº 10.932, de 03/08/2004</i>	76
2.3.3 <i>Alterações promovidas pela Lei nº 11.445, de 05/01/2007</i>	77
2.3.4 <i>Alterações promovidas pela Lei nº 12.424, de 16/06/2011</i>	77
2.3.5 <i>Alterações promovidas pela Lei nº 12.608, de 10/04/2012.....</i>	78
2.4 AVANÇOS DA LEI 6.766/79	81
2.5 LACUNAS E INCOMPATIBILIDADES PERMANECENTES NA LEI Nº 6.766/79	82
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	87
CAPÍTULO 3. A TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000 – PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA	89
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	89
3.2 HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000	91
3.2.1 <i>A proposição do Projeto de Lei.....</i>	91
3.2.2 <i>Substitutivo João Sampaio</i>	92
3.2.3 <i>Substitutivos Dr. Evilásio Farias</i>	94
3.2.4 <i>Substitutivos Barbosa Neto</i>	97
3.2.5 <i>Substitutivo Renato Amary</i>	101
3.3 MOÇÕES DO CONAMA RELATIVAS AO PL 3.057/2000	104
3.4 RECOMENDAÇÕES DO CONCIDADES AO PL 3.057/2000	106
3.5 LANÇAMENTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	108
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	114

CAPÍTULO 4. ASPECTOS FORMAIS E CONCEITUAIS DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA – DISCIPLINANDO O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ÁREA URBANA	116
4.1 A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA E SEU CONTEÚDO ABRANGENTE.....	117
4.1.1 <i>Requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano</i>	118
4.1.2 <i>Responsabilidades do Empreendedor, do Poder Público e dos Condôminos na Implantação e na Manutenção do Parcelamento</i>	127
4.1.3 <i>Projeto de Parcelamento</i>	129
4.1.4 <i>Licença Urbanística e Ambiental Integrada</i>	131
4.1.5 <i>Registro do Parcelamento</i>	136
4.1.6 <i>Contratos</i>	137
4.1.7 <i>Intervenção</i>	138
4.1.8 <i>Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas</i>	140
4.1.9 <i>Infrações Penais, Administrativas e Cíveis</i>	146
4.2 COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS	148
4.3 TEMAS AUSENTES DO PL 3.057/2000.....	152
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	153
CAPÍTULO 5. ANÁLISE DOS EMBATES EXISTENTES NA TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000	156
5.1 GRUPOS DE INTERESSE, PROCESSO LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS	159
5.1.1 <i>Relação entre Legislativo e Executivo</i>	159
5.1.2 <i>Legislativo e Grupos de Interesse</i>	160
5.1.3 <i>Breve Histórico da Participação de Grupos de Interesse no Processo Legislativo relativo à Política Urbana</i>	162
5.2 A CONSTITUIÇÃO DA ARENA PÚBLICA	165
5.2.1 <i>Arena Parlamentar</i>	165
5.2.2 <i>Sessões de Votação do Parecer do Relator Dep. Renato Amary</i>	186
5.2.3 <i>Encontros Nacional e Regionais de Debate sobre o PL 3.057/2000</i>	191
5.2.3 <i>Comissão de Articulação no âmbito do ConCidades</i>	199
5.3 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS COM O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000	202
5.4 ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS UTILIZADAS PELOS GRUPOS DE INTERESSE.....	210
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	212
CONCLUSÃO. POSSÍVEIS IMPACTOS DE UMA FUTURA LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA ...	214
REFERÊNCIAS	221
APÊNDICE I. COMPARAÇÃO ENTRE DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 11.977/2009 (ALTERADA PELA LEI Nº 12.424/2011) E DO PL 3.057/2000 EM RELAÇÃO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	232
APÊNDICE II. PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO.....	240
ANEXO A. SUBSTITUTIVO APROVADO NA COMISSÃO ESPECIAL	245
ANEXO B. RELAÇÃO DE EMENDAS APRESENTADAS AO PL 3.057/2000	274
ANEXO C. PL 3.057/2000 – QUESTÕES PARA DISCUSSÃO NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS PROMOVIDOS PELO CONSELHO DAS CIDADES	281

INTRODUÇÃO

O espaço urbano no Brasil se configura como *locus* de desigualdades, injustiças, baixa qualidade de vida, violência, desesperança. Ele é ao mesmo tempo resultado e palco das dinâmicas socioambientais e econômicas e da expressão política que assume a correlação de forças emanadas dos diversos agentes envolvidos em sua produção e reprodução.

Ao analisarmos a história de nossa formação urbana, podemos observar que ela tem por base um modelo de desenvolvimento concentrador, o qual gerou grandes desigualdades regionais e intra-urbanas. Essas desigualdades foram decorrentes de ações empreendidas diretamente pelo Estado ou por ele referendadas, ou ainda por sua omissão.

Durante o principal período do processo de urbanização brasileiro, a expansão de nossas cidades ocorreu praticamente sem a regulação do Poder Público quanto ao parcelamento do solo, cabendo aos loteadores a definição de vetores de crescimento da cidade, numa perspectiva especulativa de retorno de investimentos a partir da provisão de infraestrutura, essa sim, feita pelo Estado. Como veremos neste trabalho, a primeira lei federal que tratou o parcelamento do solo urbano do ponto de vista urbanístico foi a Lei nº 6.766, de 19/12/79, conhecida como Lei Lehmann, atualmente em vigor. Até então, a regulação federal sobre o tema, por meio do Decreto-Lei nº 58/37, centrava-se na segurança da relação contratual de compra e venda estabelecida entre o loteador e o adquirente de lote em prestações, sem tratar da legalidade e da qualidade urbanística dos parcelamentos. Alguns estados e municípios estabeleceram normas próprias para a regulação do parcelamento do solo; no entanto, podemos verificar que, mesmo com a previsão de regulação por lei municipal em vários artigos da Lei nº 6.766/79, somente 42,8% dos municípios brasileiros possuíam lei específica de parcelamento do solo urbano em 2009, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2010).

O objeto desta tese é o processo de elaboração e tramitação do Projeto de Lei 3.057/00, que passou a ser chamado de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que trata da revisão da lei de parcelamento do solo urbano vigente, tendo um capítulo específico sobre o que denomina de “regularização fundiária urbana sustentável”. Se a Lei Lehmann foi a primeira lei de âmbito nacional a tratar do parcelamento do solo urbano sob a perspectiva urbanística, o desafio da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana seria o tratamento urbanístico-ambiental do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária. Esse desafio decorre de um duplo reconhecimento: 1) nossa forma de intervenção urbana é fragmentada, subutiliza recursos de infraestrutura já instalados em decorrência de uma expansão urbana desordenada, causando impactos socioambientais; 2) grande parcela das populações de nossas cidades habita áreas não reconhecidas pelo

ordenamento urbano, em razão do não-atendimento a requisitos urbanísticos, ambientais e jurídicos, gerando um passivo urbano-ambiental.

Os motivos que levaram ao processo de revisão da Lei nº 6.766/79 foram, principalmente, a necessidade de sua adequação ao arcabouço legal que passou a existir posteriormente à sua promulgação e a constatação da incongruência existente entre esta lei de parcelamento do solo urbano e o padrão de crescimento das cidades brasileiras. No período de vigência da Lei Lehmann, passamos a ter uma nova Constituição Federal que conferiu maior autonomia aos Municípios e dedicou capítulos específicos à política urbana e ao meio ambiente. Em 2001, tivemos a aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição de 1988, que *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental* (Lei nº 10.257, art. 1º - parágrafo único).

Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade estabelece que *a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*. São elencadas diretrizes gerais, muitas das quais de alguma forma referidas ao tema de estudo proposto nesta tese. Uma das diretrizes é a garantia do direito a “cidades sustentáveis”, implicando assegurar o direito à terra urbana provida por serviços e infraestrutura, bem como o direito à moradia. Especificamente ao parcelamento do solo, são apontadas como diretrizes a compatibilização entre o parcelamento do solo e a capacidade de suporte da infraestrutura existente pela ordenação e pelo controle do solo, bem como a simplificação de sua legislação, de modo a propiciar a redução de custos e o aumento da oferta de lotes.

O parcelamento do solo urbano é a forma mais comum pela qual as cidades são criadas, pela transformação de glebas de terra em lotes, que são unidades juridicamente independentes destinadas à edificação urbana (MUKAI *et al.*, 1987). Porém, muitas questões se constituem em desafios para a efetivação do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Enquanto o País ocupa a 6ª. posição da economia mundial, segundo dados do Banco Mundial, convivemos com um déficit habitacional de 5,2 milhões de unidades em área urbana e, pelo menos, 10,5 milhões de domicílios com algum tipo de inadequação, segundo dados da Fundação João Pinheiro (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010). Muitos desses domicílios inadequados encontram-se em áreas de suscetibilidade a desastres naturais, expondo a população a riscos; a falta de infraestrutura urbana adequada também traz uma série de riscos à saúde e à qualidade de vida da população.

Ao lado da cidade regulada e plena de direitos, tem-se a cidade ilegal ou informal, marcada pela autoconstrução, pela insegurança jurídica, por grandes densidades e pouca urbanidade. As legislações urbanísticas são inclusive, em grande parte, promotoras dessa

situação de impossibilidade de acesso à terra e à moradia formal. Maricato (1996) e Rolnik (2003) já demonstraram que historicamente leis urbanísticas elitistas têm exigido padrões técnicos irreais e excludentes, sendo aplicadas a parcelas específicas das cidades, contribuindo, assim, para processos de segregação social. Segundo Fernandes (2008: 23), “[...] o próprio sistema jurídico, sobretudo no que toca à visão individualista e excludente do direito de propriedade fundiária e à forma elitista de organização do sistema”, contribui para que o “[...] processo de produção da lei seja um fator determinante da ilegalidade”. Fernandes (2008) afirma que a análise do Direito e da gestão das cidades deve considerar a dimensão da ilegalidade, na medida em que ela deixou de ser exceção para se tornar regra.

A regularização fundiária surge como uma das formas de se considerar a ilegalidade da ocupação urbana e de se criar soluções para adequação jurídica, ambiental e urbanística das áreas. Ela integra uma das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo indicada da seguinte forma: *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais* (art. 2º, XIV).

A consideração dos aspectos urbanísticos e ambientais em relação tanto ao meio ambiente construído quanto às áreas de expansão urbana, de forma a que sejam compatíveis com os *limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência* (art. 2º, VIII), impõe que novos parâmetros de análise e de compatibilização com as normas legais vigentes sejam construídos.

Os instrumentos normativos vão sendo aprimorados conforme novas necessidades de regulação se apresentem, quer pela mudança no cenário objeto de regulação, quer pela alteração em legislações vinculadas, a exigir, portanto, sua compatibilidade ou atualização. Esses processos de mudança são, por sua vez, motivados por fatores que possuem sua origem na realidade social, mas que alcançam o âmbito da política por meio de uma série de mediações, responsáveis pelo surgimento de uma “parcela da realidade”, a qual será objeto de regulação. O estabelecimento de questões que serão objeto da normatização e de futuras políticas públicas é chamado de “definição de agenda” (*agenda-setting*), aqui entendido como a prática de aplicar o conhecimento a respeito dos conflitos sociais ao estudo da formação de assuntos públicos (COBB e ELDER, 1972 *apud* FUKS, 2001: 66).

Podem-se destacar três questões centrais para definição de agenda de políticas públicas: quais os determinantes da controvérsia política dentro de uma comunidade? Como tal agenda se constrói? E quem participa desse processo? (COBB e ELDER, 1972 *apud* FUKS, 2001: 48).

Corroborando com Cobb e Elder (1972 apud FUKS, 2001: 48), Muller afirma:

En attendant, on voit que c'est le référentiel d'une politique publique, entendu comme représentation des rapports global/sectoriel, qui structure le champ d'une politique. Il en détermine l'extension géographique ou sociale, et hiérarchise ses objectifs. On peut dire que le référentiel normatif est une image de la réalité sociale déformée à travers le prisme des rapports d'hégémonie sectoriels et globaux. C'est une image codée du réel, mais cette image n'en produit pas moins des effets tangibles: sans rendre le réel complètement transparent, puisqu'elle occulte en général les rapports d'hégémonie, elle le rend un peu moins opaque parce qu'elle permet, à travers les normes qu'elle produit, d'agir sur le réel: ce sont les lois, les décrets, les procédures, etc. Il est donc absolument fondamental d'identifier maintenant qui construit ce référentiel? de quelles façons? (en vertu de quel code social?) et au profit de qui? (MULLER, 1985: 175)¹.

O entendimento dessa dinâmica é de fundamental importância para a organização de estratégias de poder no âmbito social. É claro que setores mais poderosos politicamente impõem suas demandas mais facilmente do que setores mais frágeis e desorganizados. Essas articulações e as redes sociais construídas são determinantes no desenvolvimento de políticas urbanas. Assim,

[...] a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, uma gravidade 'objetiva' dos problemas em questão (FUKS, 2001: 48).

Em outras palavras, os problemas objetivos que se manifestam no meio ambiente urbano não são em si fatores explicativos da emergência e da caracterização desses problemas, mas o processo de reconhecimento subjetivo que conduz à sua definição como problema. Dessa forma, as presenças e as ausências nos debates acerca do PL 3.057/00, os atores que pautam e influenciam as discussões, a importância do caráter global/ local nos debates e a forma como estes se estabelecem são de especial interesse para esta pesquisa.

Esse tema assume especial importância ao verificarmos o grande volume de recursos financeiros que têm sido destinados ao denominado Programa de Aceleração do Crescimento, que em sua linha de apoio à infraestrutura social prevê aplicação de recursos em projetos de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária. A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, aportou recursos, em

¹ Enquanto isso, vê-se que é o referencial de uma política pública, entendido como representação das abordagens global/setorial, que estrutura o campo da política. Ele determina a extensão geográfica ou social, e prioriza os seus objetivos. Pode-se dizer que o referencial normativo é uma imagem da realidade social deformada pelo prisma hegemônico das abordagens setoriais e globais. É uma imagem codificada do real, mas essa imagem não produz menos efeitos tangíveis: sem tornar o real completamente transparente, posto que ela oculta em geral as abordagens de hegemonia, ela o torna um pouco menos opaco por permitir, pelas normas que produz, agir sobre o real: são as leis, os decretos, os procedimentos, etc. É absolutamente fundamental identificar agora quem constrói esse referencial, de quais formas e em proveito de quem? (tradução da autora)

sua primeira fase, para a construção de 1 (um) milhão de novas moradias e, em 2011, para mais 2 milhões de moradias.

Para muitos teóricos (Cf. Dahl, 2005; Vogel, 1987; Lindblom, 1980), não há democracia sem a existência de grupos que defendam seus interesses por meio da participação na esfera pública, interferindo assim nos processos decisórios de políticas públicas. Porém, uma excessiva diversidade de poder entre esses grupos pode pôr em risco a democracia.

A atuação dos grupos de interesse pode assumir diferentes formas, frentes de luta, níveis de organização e graus de consenso ou conflito. Interessa-nos, neste trabalho, analisar a atuação dos grupos de interesse organizados na elaboração de políticas públicas, enfocando especialmente o papel exercido pelo Estado nessa correlação de forças: atua este como um mediador, como aliado de alguns desses grupos ou como um ator com interesses próprios a defender?

Este estudo investiga os processos sociais responsáveis pela emergência do PL 3.057/2000 e as disputas envolvidas durante sua tramitação. Os argumentos presentes nas diversas instâncias participantes do processo de elaboração e tramitação do projeto da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana têm se manifestado em arenas públicas, quer no Congresso quer nos debates realizados, em que diversos atores têm se feito presentes, embora com forças políticas diferentes.

Assim, estudar o processo de elaboração e tramitação da chamada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, entendida como uma proposta que se pretende a corroborar com o desenvolvimento urbano “equilibrado e sustentável” das cidades brasileiras, permitirá interpretar a dinâmica de forças sociais atuantes nesse processo, possibilitando desvendar as permanências e as mudanças inscritas nessa proposta de lei.

São objetivos da tese:

- Mostrar o processo de elaboração e tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana;
- Identificar os grupos de interesse envolvidos na discussão do PL nº 3.057/00 e mapear suas forças políticas, sua forma de atuação e as estratégias assumidas;
- Identificar permanências e mudanças na legislação de parcelamento do solo urbano.

A compreensão acerca dos agentes produtores do espaço urbano contemporâneo é fundamental para se apreender os processos e as estratégias que redundam na conformação desse espaço. Para a identificação dos principais grupos de interesse envolvidos nos debates e no processo de tramitação do PL 3.057/2000 é necessário responder às seguintes perguntas: Quem tem atuado? Que interesses são defendidos?

Quais estratégias têm sido utilizadas? A partir das respostas a essas perguntas, os avanços e os recuos do processo de tramitação do PL 3.057/2000 poderão ser compreendidos.

Ao compatibilizar num instrumento normativo único as regras de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária sustentável, o Projeto de Lei reúne campos distintos de intervenção no urbano, visando compatibilizar requisitos urbanísticos e ambientais, cada qual com seu próprio corpo conceitual e saberes distintos. A hipótese de pesquisa é que a constituição da arena pública, viabilizada pelo processo de elaboração e tramitação do PL, possibilita a construção de uma dinâmica própria pautada e influenciada pelos interesses dos diversos atores sociais envolvidos, fazendo com que os conceitos específicos mobilizados em cada área envolvida possam ser superados e um referencial normativo que compatibilize questões comuns seja construído.

O Brasil tem muitas experiências que levaram à construção de um marco jurídico e institucional sobre participação da sociedade no planejamento urbano, como o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (1983), a aprovação do Capítulo II do Título VII da Constituição Federal (1988) e sua posterior regulamentação por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Ao representar a compatibilidade da Lei 6.766/79 com o marco regulatório vigente, o PL 3.057/00 traz consigo a trajetória de lutas dos movimentos sociais urbanos nos últimos 25 anos.

Quando nos preocupamos com o processo de elaboração das leis, lançamos nosso olhar sobre sua aplicação e sobre as consequências de seu não atendimento. Neste trabalho, no entanto, o foco de análise será o processo de elaboração e tramitação do PL 3.057/2000, denominado Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, dado que ele ainda está em andamento. No entanto, essa análise tem por objetivo também antecipar possíveis dificuldades para sua aplicação em caso de uma futura promulgação.

Outra questão que surge quando nos propomos a estudar, como neste caso, a revisão de uma legislação diretamente relacionada ao padrão de crescimento urbano é sobre quais as condições necessárias para tornar esse padrão mais justo. É possível alterar o modelo urbanístico de crescimento urbano? Essas questões farão de alguma forma parte da análise aqui empreendida, sem, no entanto, a pretensão de esgotá-las. Conforme afirma Maricato (2011: 44-5),

Construir um novo paradigma sobre as cidades, [...] exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio ou longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado.

É nesse sentido que o estudo aqui apresentado pretende contribuir.

Para abordar o tema aqui proposto, da construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária, por meio da análise da atuação dos grupos de interesse no processo de tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, foi necessário transitar por algumas áreas do conhecimento, quais sejam, Direito Urbanístico, Ciência Política e Urbanismo. Apesar de essa opção metodológica trazer riscos ao pesquisador, por muitas vezes ter de lidar com assuntos que não são de sua especialidade direta, ela proporciona a riqueza de olhares.

Para a realização deste estudo, foram examinados documentos públicos sobre a tramitação do Projeto de Lei em questão, envolvendo a análise das versões de substitutivos e de emendas ao projeto apresentadas tanto à Comissão de Desenvolvimento Urbano quanto à Comissão Especial, a análise de debates realizados em audiências públicas e encontros regionais realizados para discussão do PL 3.057/2000, matérias divulgadas na imprensa e em páginas eletrônicas a respeito do projeto, bem como entrevistas concedidas por relatores dos substitutivos.

Esta tese é composta por cinco capítulos e a conclusão.

No Capítulo 1, são apresentados uma breve recuperação histórica sobre a regulação da propriedade da terra urbana no Brasil e os desafios atuais decorrentes da configuração urbana brasileira. O direito à cidade para todos é constrangido pelo privilegiamento de interesses de alguns. Esse constrangimento é exercido com respaldo de legislações que muitas vezes não dialogam com a realidade urbana ou que são aplicadas de modo a beneficiar frações da cidade. Concordando com Feldman (2001: 41), podemos afirmar que a legislação urbanística “estrutura e garante relações espaciais que são intrinsecamente desiguais, mas os limites entre o legal e o ilegal variam no tempo. São socialmente construídos”. Dessa forma, a compreensão dos problemas atuais a exigirem respostas do ponto de vista legal torna-se fundamental para a análise dos tipos de respostas a eles oferecidas.

O Capítulo 2 apresenta a lei de parcelamento do solo urbano vigente, a Lei Lehmann, abordando aspectos relativos aos antecedentes de sua elaboração, seu conteúdo e as alterações promovidas em seu texto, bem como as lacunas e incompatibilidades com outras legislações, que sustentaram em grande medida o seu processo de revisão. A recuperação do processo de elaboração da Lei 6.766/79 corrobora com a análise de outros autores (Cf. Feldman, 2001; Rolnik, 2003) sobre o caráter elitista da legislação urbanística, resultante do diálogo entre os órgãos responsáveis por sua elaboração e os setores mais poderosos da sociedade.

O terceiro capítulo da tese apresenta uma descrição da tramitação do PL 3.057/2000, indicando alterações significativas de um substitutivo a outro e apresentando os insumos oriundos das audiências públicas realizadas ao longo do processo e as resoluções

emitidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente e pelo Conselho Nacional das Cidades a respeito do tema. É abordada também a aprovação da Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas.

O Capítulo 4 apresenta os aspectos formais e conceituais do PL 3.057/2000, indicando as compatibilizações entre as disposições previstas e outras legislações e também temas que ficaram ausentes do texto do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2007.

O Capítulo 5 inicia-se com a apresentação do arcabouço conceitual que nos permitiu analisar os embates entre diferentes interesses manifestados durante o processo de elaboração e tramitação do PL 3.057/2000. A constituição da arena pública, entendida como campo de forças sociais em que posições diversas — conflitantes e convergentes — se reúnem e se enfrentam, podendo daí resultar, ou não, o alcance de novas práticas sociais, é conceito-chave nesta abordagem. Ao contextualizar o conflito entre diversas visões oriundas de interesses específicos em torno de um tema público comum, as questões em disputa são examinadas, assim como os atores envolvidos e as estratégias utilizadas por eles. São aqui apresentadas informações sobre as audiências públicas realizadas, as sessões de votação na Comissão Especial, que resultaram na aprovação do substitutivo apresentado, e momentos de discussão sobre o PL desenvolvidos por indicação do ConCidades.

É interessante observar como um projeto de lei que surgiu a partir de uma proposta para garantir a simplificação de procedimentos para viabilização do lote suburbano de pequeno valor passa, após sete anos de tramitação, a ter como uma das principais questões de debate na Comissão Especial a garantia de segurança jurídica dos contratos para atração de novos investidores, inclusive externos.

As arenas públicas que se constituíram durante o processo de tramitação do PL 3.057/2000 e até sua aprovação na Comissão Especial auxiliaram na formação dos temas que entraram na agenda de debate, bem como temas presentes em determinado momento perderam seu espaço. O processo de discussão do PL 3.057/2000 permitiu diálogos intersetoriais, possibilitando que diferentes agentes da construção do espaço urbano se reunissem e debatessem em torno de questões sobre parcelamento do solo urbano e regularização fundiária. Apesar de o projeto de lei não ter se tornado uma nova lei, esse processo não deve ser subestimado.

Concluimos pelo estudo que as arenas que se constituíram após a aprovação do PL na Comissão Especial contribuíram para enfatizar que o texto aprovado não era plenamente aceito por nenhum dos grupos, ficando claros os limites para resolução dos conflitos pelo menos naquele momento.

CAPÍTULO 1.

OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BRASIL

Este capítulo inicia-se com um breve histórico sobre a regulação do uso da terra urbana no Brasil, buscando entender como o conceito de propriedade da terra se forma e como as regras de acesso a ela se estruturam legalmente no país. A propriedade como bem privado e como detentora de função social são ambas construções históricas, que deixam sua marca tanto na legislação quanto no ambiente construído.

Ao lado dessa breve recuperação histórica, a tentativa de apreensão do meio ambiente urbano que se apresenta a nós será realizada com base em reunião de algumas informações sobre nossa dinâmica urbana nos últimos 30 anos, chamando a atenção para questões que já se mostravam como desafios para as nossas grandes cidades no final dos anos 70, quando a legislação de parcelamento do solo vigente no país foi promulgada, e que, em grande medida, se amplificaram ou ganharam destaque nesse período.

A propagação dos condomínios fechados, a pressão da expansão urbana em direção a áreas ambientalmente frágeis, a pressão social e econômica pela inserção da população ocupante de áreas não legalizadas por meio da regularização fundiária são alguns dos aspectos considerados neste capítulo.

Entender o percurso do arcabouço jurídico erigido em torno da propriedade da terra urbana nos auxiliará, em conjunto com a apreensão da dinâmica urbana verificada no país, a entender os desafios postos em termos de regulação do parcelamento do solo para fins urbanos atualmente, amparando assim a discussão que será feita nos capítulos seguintes sobre a revisão da lei de parcelamento do solo urbano por meio do PL 3.057/2000, tema de análise desta tese.

1.1 BREVE RECUPERAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A REGULAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA URBANA NO BRASIL

Para realização dessa breve recuperação histórica sobre a regulação do uso da terra no Brasil, serão abordadas questões como o acesso à propriedade da terra, os controles registrários sobre a propriedade, o loteamento e o desmembramento de glebas, instrumentos de regularização fundiária, de forma a auxiliar a análise a ser realizada nos capítulos seguintes. Optamos por realizar um percurso cronológico com periodizações divididas conforme o balizamento político-ideológico preponderante no período.

1.1.1 Lei de Terras de 1850: a institucionalização da propriedade privada da terra

Murillo Marx, em sua obra *Cidade no Brasil: terra de quem?*, relata que a concessão da terra nas vilas e cidades do Brasil colonial ocorria de forma semelhante ao sistema de sesmarias rurais, sendo condição para estabelecimento do domínio a efetiva ocupação da terra. Eram as chamadas “datas de terra”, nas quais a cessão era realizada gratuitamente. Essas terras estavam vinculadas às ordens religiosas ou às Câmaras Municipais; estas eram as responsáveis pela concessão das datas e dos aforamentos, no caso de cessões em que incidiam tributos anuais.

Na passagem do período colonial para o Império, o esgotamento do modelo sesmarial é reconhecido por, muitas vezes, destinar terras a pessoas sem escravos e desprovidas de recursos, sem conseguir torná-las produtivas, além de ter ocasionado o povoamento disperso. Em virtude disso, é aprovada resolução em 1822 suspendendo a concessão de sesmarias até que nova ordem fundiária fosse instituída, ordem essa que somente três décadas depois seria instaurada (MARX, 1991: 103). Dois anos depois, a carta constitucional de 1824, em seu art. 179, inciso XXII, fez referência expressa ao direito de propriedade, sendo garantida a propriedade em sua plenitude aos sesmeiros legais, com ressalva única em caso de interesse público para uso da propriedade, garantindo o reconhecimento de indenização. No intervalo decorrido, a posse pura e simples foi a única maneira de acesso à terra; “se esta atendeu a alguns desprovidos, muito mais beneficiou aqueles já estabelecidos e com condições de, na prática, ocupar alguma área baldia” (MARX, 1991: 119).

O fato que institui a terra como propriedade privada é o advento da Lei de Terras², em 1850, que “inaugurou um novo sistema geral de obtenção e de transmissão de terras entre nós. [...] A Lei de Terras estabeleceu como única forma possível de adquirir ou de transmitir a outrem que não os herdeiros a compra e a venda de terras” (MARX, 1991: 119). Assim, o poder público não poderia mais ceder o uso de terras devolutas para quem delas quisesse usufruir e dispor. Segundo Rolnik (1991: 22),

A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto da propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado à sua efetiva utilização, que remonta à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência de um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual e acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição, que, como vimos, não representava um problema ou uma fonte de conflito até 1850, passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir dessa data até nossos dias.

² Lei 601, de 18/09/1850, e seu Regulamento 1.318, de 30/01/1854.

As profundas alterações nas relações de produção rural, com a extinção do tráfico negreiro no mesmo ano de 1850 e com a presença cada vez maior do número de imigrantes, acarretam uma grande mudança social no então Brasil Império. A terra, até então, possuía apenas valor de suporte à produção, sendo a mercadoria realmente mais importante o escravo. Como menciona José de Souza Martins (*apud* ROLNIK, 2003: 23), “[...] a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa”.

Como bem sintetizou Silva (1997: 20), “[...] assim como em outras democracias burguesas, quando o direito de propriedade é assegurado como universal, os proprietários já estavam definidos e a condição para o exercício desse direito é pagar o preço pedido por quem já detém a propriedade”.

1.1.2 Os primórdios da atividade registral e o início da República

Da Independência até 1850, a ocupação do solo se dava pela tomada da posse sem qualquer título. Com a Lei de Terras, o registro imobiliário é criado, passando a ser reconhecida a posse perante o Vigário da Igreja Católica. Por isso, passaram a ser conhecidos como “registros do vigário”, sendo meramente declaratório, para diferenciar o domínio particular do domínio público (MARX, 1991: 121).

O Registro Torrens³, criado em 1890, buscava conferir aos atos do registro da propriedade imobiliária segurança, simplicidade e agilidade ao registro de imóveis, tornando os títulos registrados incontestes. Ao oficial de Registro Geral das Hipotecas, sob a direção do juiz de direito, caberia o registro dos atos; verificada a regularidade do processo e não havendo contestação de terceiros, promover-se-ia o registro, declarado legítimo judicialmente. A garantia de titularidade seria fundamental para facilitar a comercialização desses imóveis, pois o processo então vigente era visto como muito complexo e lento. No início aplicável facultativamente a imóveis urbanos e rurais, esse registro passará a restringir-se aos imóveis rurais após a vigência do Código de Processo Civil, em 1939.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, não apresenta modificações no conceito de propriedade fundiária em relação à Constituição anterior, de 1824, confirmando em sua declaração de direitos a plenitude da propriedade, inviolável enquanto direito, apenas devendo ser ressaltada a sua desapropriação por necessidade

³ Instituído por meio do Decreto 451-B, de 31 de maio de 1890. Foi baseado no sistema Torrens, idealizado pelo irlandês Sir Robert Richard Torrens para ser aplicado na Austrália. Entusiasta desse sistema, o Registro Torrens contou com Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, como um de seus principais defensores.

ou interesse público, mediante indenização⁴. Marx (1991: 100) chama a atenção para a mudança na hierarquia institucional dos núcleos urbanos possibilitada por esta Carta, pela qual os estados poderiam tornar cidade toda sede de unidade autônoma territorial, independentemente de seu tamanho, porte populacional ou riqueza.

À medida que as vilas e as cidades foram crescendo e as atividades tipicamente urbanas foram se diversificando, um maior controle sobre seu ordenamento foi sendo construído. Murilo Marx (1991: 108) afirma que o termo “loteamento” aparece em registros documentais no final do século XIX, bem como os códigos de posturas municipais, que surgem por imposição legal no fim do Império. No entanto, os municípios, apesar de sua nova realidade política e administrativa, “[...] encaram de forma tímida a partilha do antigo patrimônio público e o advento do loteamento particular”, sendo mantidos os privilégios dos grandes detentores de terra, dando origem a um “mosaico fundiário injusto” (MARX, 1991: 121).

Grostein (1987: 186) chama a atenção para tentativas da Prefeitura de São Paulo, durante a década de 1920, em cobrar o cumprimento de normas de arruamento municipais, buscando coibir os loteamentos clandestinos e irregulares que se avolumavam; no entanto, o Poder Judiciário barrava essas iniciativas justificando ser inconstitucional impor restrições à propriedade privada.

Segundo Battaglia (1995: 39-40),

A partir da Independência Americana e da Revolução Francesa o direito à propriedade passou a ser citado em todas as Constituições e “Declarações de Direitos”, sempre associado ao direito à “liberdade” ou à “busca da felicidade”. A estrutura ideológica construída com base nas “teorias” sobre tais direitos permite à sociedade burguesa não apenas reimpôr continuamente as condições de reprodução do modo de produção capitalista sob as aparências de um acordo social, escamoteando o uso da força, como também justificar a força nos casos extremos em que não é possível escamoteá-la.

A Constituição de 1891 previu em seu art. 9º. a competência exclusiva do Estado por decretar impostos, dentre outros, sobre imóveis rurais e urbanos e sobre transmissão de propriedade. Nas constituições seguintes, a decretação de impostos urbanos passará a ser de competência municipal. Aos poucos a administração pública vai se organizando de forma a possuir maior controle sobre o solo urbano, tanto em termos de informação quanto em termos legais. Porém, o processo de registro das propriedades fundiárias e sua imprecisão, inclusive pela ausência completa de mapas, tem sido fonte permanente

⁴ Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade [...].

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

de disputas e conflitos em torno da terra urbana, beneficiando invariavelmente os detentores do poder econômico (BATTAGLIA, 1995).

O Código Civil de 1916 (Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916) previu, em seu art. 524, que “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e o direito de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. São previstas condições de aquisição e de perda do imóvel⁵, embora tenha sido assegurado o direito praticamente absoluto ao proprietário. O Registro Civil, com a instituição de cartórios de registro cujo poder é concedido pelo Estado, foi instituído pelo mesmo diploma legal, tendo sido reorganizados pelo Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924. Um dos dispositivos do Código de 1916 terá impacto direto na aquisição de lotes por prestações, pois previu a possibilidade de arrependimento de qualquer uma das partes antes da assinatura de escritura de compra e venda (art. 1.088). Com isso, tornaram-se comuns situações nas quais durante o processo de pagamento pelo lote a propriedade se valorizava, fazendo com que o loteador voltasse atrás no compromisso ainda não efetivado, de modo a negociar a propriedade por valor mais alto. Essa situação dará origem, em 1937, ao Decreto-Lei 58, primeira lei federal a tratar sobre loteamento, como veremos adiante.

Durante a Primeira República, definida pelo caráter liberal do Estado, sua atuação se dá pela elite e para a elite. Os serviços de infraestrutura são privados e fornecidos mediante concessão. Não existe a concepção de universalização dos serviços como uma meta de atendimento. Villaça menciona o papel dos planos de melhoramento e embelezamento, predominantes de 1875 a 1930, representando “a época na qual a classe dominante brasileira tinha uma proposta urbana” (1999: 197).

Nessa fase de “construção da modernidade”, dois movimentos coexistiam: um que se mirava na Europa ou na jovem América do Norte e pretendia reproduzir aqui o que lá se apresentava de mais atual, desconsiderando as especificidades culturais/ ambientais/ estruturais/ sociais; e outro que propunha adaptar o conhecimento sobre o além-mar para criar uma noção autóctone de modernidade. Em relação ao planejamento urbano, o

⁵ Art. 530. *Adquire-se a propriedade imóvel:*

I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.

II - Pela acessão.

III - Pelo usucapião.

IV - Pelo direito hereditário.

O art. 550 confere o direito a usucapião para aquele que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu imóvel. Em 1955, esse prazo é diminuído para vinte anos.

Art. 589. *Além das causas de extinção considerada neste Código, também se perde a propriedade imóvel:*

I. Pela alienação.

II. Pela renúncia.

III. Pelo abandono

IV. Pelo perecimento do imóvel.

Art. 590. *Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública.*

primeiro movimento é mais presente, acarretando propostas de arruamento em “dameiro”, por exemplo, mesmo quando a topografia do terreno fosse acidentada.

A expansão urbana ocorreu, no entanto, antes que muitas dessas cidades tivessem regras para sua organização e órgãos estruturados para a orientação e a fiscalização da atividade desempenhada por loteadores e/ou arruadores privados, que atuavam praticamente sem restrições de ordem urbanística. Além disso, o lote urbano torna-se uma alternativa mais segura de investimento à época, com a expectativa de valorização que adviria pelo investimento público, e também como um investimento mais palpável ao pequeno investidor, que passa a investir suas poupanças no mercado imobiliário de terras (BONDUKI *apud* GROSTEIN, 1987: 58).

Num primeiro momento, a produção de lotes é maior que a demanda, dando origem a vazios urbanos que ficariam cada vez mais distantes em relação ao núcleo urbano que se estrutura. Grostein (1987: 60) ao analisar o processo de expansão urbana do Município de São Paulo, menciona que o primeiro Código de Posturas foi formulado em 1886, e possuía caráter abrangente e preocupação em delimitar o urbano e o rural. A autorização para abertura de ruas foi submetida à Câmara Municipal, que analisaria o projeto de novas ruas e praças e, em caso de aprovação, procederia ao trabalho de abertura. As empresas loteadoras que construíam para a elite, no entanto, conseguiam aprovar regras específicas para seus empreendimentos, garantindo a exclusividade e a diferenciação dos espaços.

Os interesses do poder público e das elites urbanas coincidem. Por um lado, as leis especiais elaboradas pelos loteadores para implantação dos bairros residenciais para as elites asseguravam o uso dessas áreas de uma determinada maneira e por uma só classe. Paralelamente, o poder público trata das vilas operárias e cortiços em legislação específica e procura excluí-las do núcleo central, direcionando o investimento neste tipo de empreendimento para as áreas suburbanas pouco povoadas. (GROSTEIN, 1987: 74)

1.1.3 O Estado Novo e primeira lei federal de loteamento

A Revolução de 1930 traz o contexto do pós-crise do Estado liberal, de 1929, deixando clara a ideia e a defesa do planejamento estatal, tanto no mundo capitalista quanto no comunista, guardadas as diferenças. O *New Deal* norte-americano representa uma grande ação de intervenção do Estado em diversas esferas da vida social, que terá impacto em diversos países. Na Europa, a maior intervenção do Estado sobre o mercado será notada após a Segunda Guerra, com apoio do governo dos Estados Unidos por meio do Plano Marshall. Todos os estados norte-americanos e europeus desenvolveram seus “welfare states”, com a captura de recursos e a redistribuição de excedentes, de forma a se contrapor à depressão econômica e desencadear o desenvolvimento. Nessa época, a

concepção de universalização dos serviços urbanos como um direito passa a se espalhar pelo mundo, sendo a utopia do planejamento urbano.

Sobre esse período, a partir de reflexão de Boris Fausto, menciona Nunes (2003: 26),

No caso do Brasil, a industrialização teve lugar num contexto em que os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no final da década de 20, pela presença de uma elite estatal crescentemente forte e pela existência de grupos competitivos. A emergência de uma nova ordem na década de 30, e ainda mais nitidamente na década de 50, aconteceu na ausência de uma facção dominante, hegemônica. O Estado moderno que começou a ser construído na década de 30 em diante foi denominado “Estado de compromisso”, em que nenhum ator ou facção principal detinha uma supremacia clara sobre os outros. No Brasil, a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados. A revolução burguesa foi feita em associação com as multinacionais e com a participação e a supervisão do Estado.

Com a Constituição de 1934 surge, pela primeira vez, limite expresso ao direito de propriedade. Pelo art. 113⁶, “é garantido o direito de propriedade, o qual não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”. É prevista, também, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, a ser devidamente indenizada. A Constituição de 1934 sofreu influência da Constituição da Alemanha de 1920 (República de Weimar), na qual a propriedade perde seu caráter de direito absoluto, passando a incidirem nela também obrigações.

A Constituição de 1937, em seu art. 122⁷, garantiu o direito de propriedade, prevendo também a desapropriação em caso de utilidade pública, e relegou à lei ordinária a incumbência de definir seu conteúdo e seus limites.

Pessoa (1982: 85-6) chama a atenção para uma série de legislações originadas no Poder Executivo que representam, para a época, grande avanço no sentido de relativizar o

⁶ Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

⁷ Dos Direitos e Garantias Individuais

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

direito de propriedade imóvel urbana. Nesse sentido, além do Decreto-Lei 58/37, merecem destaque o Decreto-Lei 25/37, pelo qual a preservação do patrimônio artístico e histórico é regulado à custa do patrimônio particular, e o Decreto-Lei 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública e “[...] permite que a coletividade se aproprie de mais-valias decorrentes de obras e investimentos públicos”⁸, esses últimos em vigor.

Em 1937 também foi aprovado o Decreto-Lei nº 58, que dispôs sobre loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações, regulamentado pelo Decreto nº. 3.079/39. Apesar de o loteamento ser matéria urbanística tratada até então pelos Estados e Municípios, a regulação por lei federal se deu por disciplinar questões relativas a contratos. São apresentadas entre os “considerandos” que iniciam o Decreto-Lei 58/37 as razões que levaram à sua elaboração, dentre as quais estavam o aumento de venda de lotes em prestações; a insegurança do adquirente de lote por não ter a transferência de domínio feita antes do término total de pagamento das prestações, podendo as transações assim realizadas serem desfeitas com base no art. 1.088 do Código Civil; a necessidade de conferir maior segurança às transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes; a possibilidade de verificação dos títulos de propriedade dos vendedores de lotes, fato que até então não ocorria na venda nem de terrenos urbanos nem de rurais.

Esse decreto-lei visava dar maior garantia jurídica aos adquirentes de lotes, que, não sendo titulares de direito real, ficavam susceptíveis à boa-vontade e à solvabilidade dos loteadores. Esse dispositivo legal tratou tanto do loteamento urbano quanto do rural, restringindo-se aos loteamentos efetuados mediante oferta pública e com pagamento em prestações. O legislador preocupou-se principalmente com o aspecto jurídico do loteamento, ficando as municipalidades responsáveis pela aplicação das normas administrativas competentes e pela aprovação do plano e da planta do loteamento pela Prefeitura, bem como de modificações futuras no plano (Decreto-Lei 58/37, Art. 1º, § 1º e § 4º).

Foram exigidos no Decreto-Lei 58/37 (art. 1º) requisitos mínimos dos loteadores, prevendo-se: intermediação de cartórios de registro para confirmação de veracidade de títulos; plano de loteamento e planta do imóvel, efetuados por engenheiro, contendo medição da área, lotes indicados, dimensões e nomes de ruas; controle do plano pela municipalidade; espaços livres e vias públicas de comunicação; possibilidade, ao comprador, de efetuar consultas nos cartórios para verificação de títulos (LEVY, 2004: 115-7). No entanto, uma das principais críticas feitas a essa legislação é em relação à falta de sanções para os transgressores das normas previstas. Adquirentes de lotes que não

⁸ Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

conseguiram obter o registro de propriedade de seus lotes, devido a pendências na inscrição do loteamento, passaram a exercer pressão sobre os próprios registros de imóveis, que passaram a admitir o registro do compromisso e da escritura de venda e compra (CEPAM, 1969: 69). Outras questões ausentes do Decreto-Lei 58/37 foram a preocupação com a qualidade urbanística dos loteamentos, por um lado, e o ambiente como objeto de interesse público, por outro (CENEVIVA, 1994: 96-97).

Essa legislação vigorou por mais de 40 anos, tendo contribuído para a profusão de loteamentos, muitas vezes clandestinos. Bonduki (2007: 340) chama a atenção para o fato que à época em que o Decreto-Lei 58/37 foi publicado as legislações sobre parcelamento do solo existentes em outros países eram conhecidas, inclusive instrumentos para criminalização de loteadores clandestinos. Por qual razão então esses instrumentos não teriam sido incorporados em texto legal e aplicados à realidade manifesta? Uma possibilidade apontada por Bonduki seria a influência dos loteadores como um grupo de pressão que teria influenciado seu processo de elaboração, hipótese apresentada como pouco crível pelo autor, posto que grupos mais articulados politicamente foram prejudicados por outras regulamentações impostas pelo governo no período. Citando o próprio autor,

O mais provável é que o governo visse neste tipo de empreendimento uma saída para o problema da moradia popular urbana e para garantir o acesso à pequena propriedade, e não tivesse interesse em tomar medidas que dificultassem o loteamento, mesmo que estes fossem precários e ilegais, porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho. Postura, aliás, coerente com outras ações realizadas entre os anos 30 e 70 pelo governo federal no campo habitacional, como o congelamento dos aluguéis e a produção de habitação social pelo Estado, sempre tendentes a reduzir o custo da habitação (BONDUKI, 2007: 340).

1.1.4 Desenvolvimentismo

A partir de 1940, e, sobretudo, a partir da década de 1950, a população urbana brasileira passa a crescer a taxas geométricas superiores às da população rural (3,8% a.a. contra 1,6% a.a.). Em 1950, as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte respondem por 45% da população urbana do país (PESSÔA, 1982: 87). Nota-se, portanto, que o crescimento populacional não é somente vertiginoso, mas extremamente concentrado regionalmente. A concentração populacional se faz acompanhar da concentração de renda nessa região, própria do processo de desenvolvimento capitalista ocorrido no país, trazendo consigo enormes desigualdades que se refletem no espaço urbano (CAMARGO *et alli.*, 1975).

Além do crescimento concentrado em grandes centros urbanos, tem-se o chamado “padrão periférico de crescimento”, originando o fenômeno da baixa densidade populacional em virtude do espraiamento da cidade (VILLAÇA, 1988).

A periferia é o destino residencial dos trabalhadores, ainda que haja áreas vagas em locais mais próximos do centro, ou mais bem providos de recursos básicos. E não são somente os recém-chegados que se devem dirigir aos bairros longínquos. As populações mais pobres que vivem nas áreas de povoamento antigo da cidade são dali expulsas pela valorização dos terrenos. (CAMARGO *et alli.*, 1975: 35)⁹

Na cidade de São Paulo, na década de 50, os loteamentos irregulares para assentamento das classes populares já tinham se tornado um fato consolidado (GROSTEIN, 1987: 243). A associação entre os baixos salários e a falta de política habitacional que garantisse a oferta de moradia às classes trabalhadoras que são cada vez mais necessárias como mão-de-obra para as indústrias em implantação faz com que o poder público assuma uma posição ambígua ao possuir o discurso da regulação com leis que, no entanto, são válidas e aplicadas somente na parcela da cidade onde se encontra instalada a elite (cf. Bonduki, Villaça, Maricato).

A prefeitura municipal paulistana reservava a área rural como o espaço onde não se aplicavam as normas urbanísticas, o espaço onde tudo é permitido. Preservava-se o núcleo urbano central equipado e protegido pelas leis e planos setoriais em execução. Em contrapartida, a zona rural era o território livre, vertedouro do que está excluído do núcleo urbano, daqueles que não conseguem aí um alojamento, não por falta de lugar para sua localização, mas sim pela impossibilidade de fazê-lo em função do valor excessivo que essas áreas adquiriram com a urbanização, mesmo quando desocupadas. (GROSTEIN, 1987: 243)

Na década de 50, havia dentre o meio técnico ligado à prefeitura de São Paulo, por um lado, a visão de que o loteamento clandestino seria um mal menor em relação às favelas, pois, apesar de não cumprir regras urbanísticas e jurídicas impostas ao empreendimento, pelo menos continha em si a noção de propriedade; por outro lado, havia engenheiros e arquitetos que ressaltavam a má-fé dos loteadores que vendiam lotes desprovidos de qualquer infraestrutura, em desrespeito às leis, preocupados somente em auferir lucros cada vez maiores, chamando a atenção para a incongruência entre essa realidade e os ditames do Urbanismo moderno (GROSTEIN, 1987: 245-250).

A Constituição de 1946, embora tenha reproduzido várias disposições anteriores, inova em alguns aspectos, abordando a questão da propriedade em dois capítulos diferentes: “Dos Direitos e das Garantias Individuais” e “Da Ordem Econômica e Social”. Com relação à propriedade, o art. 141, §16¹⁰, garantiu o direito de propriedade, salvo o caso de

⁹ Apesar de a reflexão ser baseada no caso da cidade de São Paulo, ela se aplica a outras grandes cidades do país, tratando-se de dinâmica ainda hoje perceptível, mesmo com a diminuição do ritmo de crescimento populacional.

¹⁰ *Dos Direitos e das Garantias individuais*

desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Dessa forma, foi introduzida a desapropriação por interesse social, inspirada no conceito de propriedade como função social. No capítulo referente à ordem econômica e social, no art. 147¹¹, o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social, sendo permitida com amparo legal a justa distribuição da propriedade, visando condição de igual oportunidade para todos. Esse condicionamento da propriedade ao bem-estar social reafirma o princípio da função social da propriedade¹².

Pessoa (1982: 86) faz um paralelo entre a profusão de leis relacionadas à regulação da propriedade do solo urbano ocorrida no período ditatorial do Estado Novo e o período compreendido na área de influência da Constituição de 1946, que se estende até 1963, no qual ocorre uma série de debates e propostas, mas que não redundam em alterações profundas na legislação no sentido de garantir maiores conquistas em termos de redefinição do direito de propriedade do solo urbano. Segundo esse autor, perdeu-se a oportunidade de, nesse período, ter alterado profundamente “a concepção agrária e romana da propriedade como prevista no Código Civil”, embora tenha sido desenvolvido “um novo sentido e uma nova filosofia ao uso da propriedade urbana”, o qual permitia aos magistrados um “respaldo legislativo para reinterpretar e polir as arestas dos rigorosos preceitos absolutistas dos Códigos Civil e de Processo Civil aplicáveis à posse e à propriedade urbana” (PESSÔA, 1982: 89-90).

Um dos sinais dessa nova filosofia pode ser percebido na Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, remetendo-se ao art. 147 da Constituição Federal. A principal inovação dessa lei, ainda hoje em vigência, foi a possibilidade de desapropriação do bem imóvel para construção de casas populares (art. 2º, V), a venda ou locação a terceiros que tenham condição de dar à propriedade a destinação social prevista (art. 4º).

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

¹¹ Da Ordem Econômica e Social

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

¹² Leon Duguit, jurista francês, inspirado pela teoria positivista de Auguste Comte, introduziu a concepção de função social da propriedade no mundo jurídico como superação da concepção individualista de propriedade. Para mais detalhes, ver Pinto (2010: 155-8).

1.1.5 Ditadura

Em novembro de 1964, a Emenda Constitucional n.º 10 possibilitou a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária mediante indenização com títulos da dívida pública. No mesmo mês, vem a público a Lei n.º 4.504/64, o denominado Estatuto da Terra, que estabeleceu direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de reforma agrária e para a promoção da política agrária. A propriedade da terra é condicionada pela sua função social, sendo indicadas as disposições para seu atendimento. Previu também a tributação progressiva como desestímulo à ociosidade da terra rural (art. 47) e o direito de permanência do posseiro na terra que cultivasse (art. 2º, §3º). Apesar de o texto do Estatuto da Terra ser extremamente progressista, não se pode esquecer que ele surge poucos meses depois do Golpe de março de 1964, sendo uma resposta dos militares aos movimentos sociais do campo que cobravam melhores condições de trabalho. Não podemos esquecer, ainda, que a maior parte da população do país se encontra no campo nesse momento e que há, desde a década de 1950, uma série de movimentos em vários países da América Latina, compondo o Estatuto da Terra uma estratégia utilizada pelos governantes para tranquilizar agricultores, por um lado, e grandes proprietários de terra, por outro.

No Brasil é comum a sensação de que há leis que são mais aplicáveis do que outras, em especial aquelas que protegem os detentores do poder econômico. O Estatuto da Terra pode ser mencionado como um exemplo. Apesar de prever em seu art. 2º, §1º. como uma das condições a serem atendidas simultaneamente para que a propriedade desempenhe sua função social a observância às “disposições legais que regulam as justas condições de trabalho entre os que a possuem e a cultivam”, essa lei não tem sido aplicada na desapropriação em casos de latifúndios nos quais têm sido encontrado trabalho escravo¹³. As metas estabelecidas pelo Estatuto da Terra eram basicamente, como já citado, a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Quase meio século de sua vigência, podemos constatar que a primeira meta ainda está por ser alcançada, enquanto a segunda continuou sendo privilegiada, sendo hoje chamado de “agribusiness”.

Durante a década de 1960, segundo dados do IBGE, o Brasil tem sua inversão demográfica rural-urbana, acompanhada também pelo aumento de 45% no número de suas cidades, que passaram de 2.936 (em 1960) para 4.255 (em 1970). Em virtude do crescimento econômico que ocorria na época — pré “milagre econômico”— e do intenso

¹³ A Constituição Federal de 1988 previu, em seu Art. 243, a expropriação de glebas onde sejam encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, destinando essas áreas à reforma agrária. PEC 438/2001, de iniciativa do Senado Federal à qual foi apensada a PEC 232/1995 proposta pela Câmara, propõe a inclusão da exploração do trabalho escravo no referido artigo constitucional. Apesar de sua tramitação em regime especial e de ter entrado diversas vezes na Ordem do Dia para votação em plenário desde 2008, até o momento ainda não foi apreciada.

processo migratório que se verificava, o tema da organização territorial e do desenvolvimento das cidades assumia cada vez maior destaque. Em 1965, o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, solicitou ao Prof. Hely Lopes Meirelles a elaboração de um projeto de lei sobre loteamento urbano que atendesse às exigências sociais que se impunham. Seu projeto de lei, no entanto, teria sido “desfigurado e mutilado”, sendo substituído por outro que daria origem ao Decreto-Lei nº 271/67 (CEPAM, 1969: 69). Esse decreto-lei dispôs sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo, tendo sido mantido o Decreto-Lei 58/37 naquilo em que não apresentasse oposição. O Decreto-Lei nº 271/67, em seu art. 3º, aplicou as regras previstas na Lei nº 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e sobre as incorporações imobiliárias, aos loteamentos, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação. Esse artigo, no entanto, não chegou a ser regulamentado, ficando portanto sem aplicação.

O decreto-lei 271, de 28/02/1967, inseriu algumas modificações de conteúdo do direito de propriedade oriundo da atividade loteadora, tendo sido a primeira norma registrária que definiu o conceito de loteamento [...].

O decreto-lei 271/67, em seu artigo 3º, equiparou o loteador irregular ao incorporador irregular nos termos da lei 4.591/64, isto é, tornou crime contra a economia popular a promoção de loteamento irregular. Determinou, também, que fosse promulgado um decreto que regulamentasse a figura do crime. Como isso nunca aconteceu, a penalidade instituída não teve repercussão no combate à irregularidade dos loteamentos. (CENEVIVA, 1994: 98).

Determinou, ainda, que o Banco Nacional de Habitação – BNH expediria “normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação dentro do prazo de 90 dias” (art. 2º). O acadêmico José Osório de Azevedo Júnior, em sua análise sobre o dispositivo realizada em texto de 1968, salientou seu caráter inconstitucional, pois os municípios não poderiam ficar sujeitos às normas baixadas por uma autarquia, indicando que “os municípios poderão, assim, simplesmente ignorar as normas que serão baixadas pelo Banco Nacional da Habitação, sem qualquer consequência” (*apud* BARBOSA, 2008: 84). O jurista Narciso Orlandi Neto também colocou em dúvida a constitucionalidade do dispositivo; de qualquer forma, o BNH nunca expediu as referidas normas (PAZZAGLINI, 1980: 130).

Em 1967, o BNH assume a gestão dos recursos do FGTS. Por meio de reforma tributária, foram retiradas dos municípios todas as contribuições financeiras locais, centralizando-as no âmbito federal e organizando-as setorialmente (habitação, saneamento e transporte). Pode-se dizer que essa visão setorial, em certa medida, perdura até hoje, obstaculizando a produção de cidades.

A Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, praticamente reproduz, em seu art. 153, §22¹⁴, o disposto na Constituição de 1946 com referência à garantia do direito de propriedade. No título relativo à ordem econômica e social, há o reconhecimento expresso da função social da propriedade¹⁵. Apesar da previsão constitucional, uma série de medidas deletérias desenvolvidas sobretudo na segunda metade da década de 1960 redundaram na intervenção excessiva do governo central em âmbito local, sem no entanto prover os municípios de condições legais e operacionais para desenvolvimento da política urbana. Com isso, “[...] a tarefa de controlar o uso do solo e de restringir o direito de propriedade alheia pelo poder de polícia urbanística, inclusive em relação ao valor fundiário potencial dos terrenos urbanos, com base na cláusula constitucional do ‘peculiar interesse’” ficou praticamente impossibilitada (PESSÔA, 1982: 91-2).

O Brasil urbano crescia a passos largos, trazendo uma série de desafios a serem enfrentados, que se manifestavam em diversas áreas, como na necessidade de maior estruturação urbana para acolhimento da população que chegava às cidades, nos insuficientes recursos financeiros disponíveis em âmbito municipal para provisão de serviços e equipamentos urbanos demandados, na necessidade de profissionais capacitados para atuarem no planejamento e na gestão das cidades, em instrumentos legais que subsidiassem uma resposta do Poder Público aos problemas que se apresentavam, dentre outros.

Dentre os problemas que demandavam alterações legislativas, a questão do loteamento urbano aparecia pelo menos desde a década de 1960 na agenda de debates, em virtude de problemas sociais relacionados principalmente à falta de segurança jurídica e comercial existente nos contratos de compra e venda de loteamentos (MUKAI *et al.*, 1980). Como mencionado anteriormente, o Decreto-Lei 58/37 era considerado

¹⁴ Dos Direitos e Garantias Individuais

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

¹⁵ Da Ordem Econômica e Social

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo.

inadequado em relação aos problemas que se avolumavam e diziam respeito às formas de produção das cidades brasileiras.

Em 1973, a Lei de Registros Públicos foi aprovada, alterando as regras do registro imobiliário, como menciona (CENEVIVA, 1994: 99):

Outro grande marco em termos de direito de propriedade foi a promulgação da Lei dos Registros Públicos, lei federal 6.015, de 31/12/1973, a qual só entrou em vigor em 01/01/1976. [...] Essa lei alterou completamente o registro imobiliário: se antes o foco era a transação, o negócio, depois passou a ser o imóvel em si mesmo, com todas as alterações que sofria durante sua existência. [...] No sistema atual, cada imóvel tem a sua matrícula, junto à qual vão sendo feitos os registros.

Ao longo da década de 1970, apesar da forte repressão, uma série de movimentos populares urbanos se organiza, principalmente nos grandes centros urbanos, em torno da luta por moradia, por melhores condições de trabalho, contra a carestia. Um dos movimentos que tiveram forte impacto já no final da década foi o Movimento pela Regularização dos Loteamentos Clandestinos, “[...] que realizou, só em 1979, mais de 300 reuniões com moradores de centenas de loteamentos periféricos” na cidade de São Paulo” (KOWARICK; BONDUKI, 1994: 169). Nesse mesmo ano, segundo nos informa Maricato (2011: 139), esse movimento chegou a reunir 5 mil pessoas em protesto em frente à Prefeitura de São Paulo. O tema estava na pauta política, redundando na aprovação, no final de 1979, da chamada Lei Lehmann, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79).

A Lei nº 6.766/79 avançou muito em relação à legislação anterior, conferindo novos meios de controle às prefeituras e maior segurança jurídica aos adquirentes de lotes, em especial pela inserção de um padrão mínimo para o lote urbano, pela possibilidade de depósito em juízo de prestações relativas a loteamentos que não estejam regularizados e pela previsão de criminalização dos loteadores clandestinos. O entendimento das questões a que essa legislação pretendia responder é de extrema importância para a questão abordada por esta tese, razão pela qual o Capítulo 2 deste trabalho é destinado especificamente para sua análise.

1.1.6 Redemocratização

Na década de 1980, com a redemocratização, é feita a crítica aos modelos de política e planejamento urbano como objeto estritamente técnico e autoritário.

Com o grande afluxo de pessoas às grandes cidades, a questão do padrão periférico de crescimento das cidades, com os vazios urbanos gerados à espera de valorização, tomou conta dos debates técnicos no período. Anteprojeto de lei da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana é divulgado em 1977, tendo posteriormente

originado o Projeto de Lei 775/1983, que não chegou a ser aprovado (PINTO, 2010: 163). No entanto, muitas das propostas ali apresentadas estarão presentes no texto constitucional de 1988, como o imposto progressivo no tempo, previsto no art. 156¹⁶ da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito à propriedade, logo em seguida afirma que a propriedade atenderá à sua função social¹⁷. Ao tratar da ordem econômica, são eleitos como princípios em seu art. 170¹⁸ a propriedade privada e, sucessivamente, a função social da propriedade. É importante ressaltar que a defesa do meio ambiente também compõe a lista de princípios a serem observados. A moradia como direito social será reconhecida anos mais tarde, em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº. 26, quando passa a integrar o artigo 6º da CF.

Diferentemente das Cartas anteriores, a Constituição de 1988 dedicou um capítulo específico para tratar da Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183¹⁹.

¹⁶ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

¹⁷ Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

¹⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; [...]

VI - a defesa do meio ambiente.

¹⁹ Capítulo II - Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

A Emenda Popular da Reforma Urbana²⁰, respaldada por mais de 160 mil assinaturas e encaminhada pelo Fórum de Reforma Urbana ao Congresso durante a Constituinte, pretendia que os instrumentos urbanísticos propostos já constassem do texto constitucional, mas durante o processo de negociações houve alterações. A vinculação da função social da propriedade (Art. 182) ao plano diretor foi interna à Constituinte, não era uma demanda dos movimentos sociais justamente pelo caráter tecnocrático e pelo histórico de “peça fictícia” assumida pelo plano (VILLAÇA, 1999: 231-3). Somente após a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, o plano diretor assume realmente um novo papel, sendo identificado como um plano de operação técnico-política e como pactuação socioterritorial.

A partir daí, passam a ser reconhecidos os direitos dos ocupantes da cidade informal, que até então eram vítimas da ideia dominante de remoção. A regularização fundiária foi uma ideia posterior, que surge ao longo da década de 90, com as primeiras experiências de gestão municipal progressista.

O Estatuto da Cidade preconiza “o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades” e “a garantia do direito a cidades sustentáveis”. O direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer compõem as diretrizes básicas do EC, juntamente com a participação, a regularização fundiária e a indução ao desenvolvimento urbano. O Estatuto traz como principais avanços novos instrumentos urbanísticos, possibilidade de regularização das posses urbanas, participação direta da população em processos decisórios. Dentre os principais instrumentos para promover e garantir o acesso à terra destacam-se: Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC; IPTU

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

²⁰ As seis entidades nacionais que assinaram a emenda foram: Articulação Nacional do Solo Urbano (Ans ur), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários (CNM), Movimento em Defesa das Favelas (MDF), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) (MARICATO, 2011: 141).

Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Consórcio Imobiliário. Além desses, existem outros tipos de instrumentos que possibilitam o acesso à terra bem localizada para produção habitacional de interesse social: Direito de Preempção; Concessão de Direito Real de Uso.

Por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, foi regulamentada a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição. Foi previsto que aquele que possuísse, até 30 de junho de 2001, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, teria o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não fosse proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, continuando o herdeiro legítimo tendo pleno direito sobre a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão (art. 1º, §3º). Naqueles imóveis com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados que estivessem ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva (art. 2º).

Recentemente, por meio da Lei Federal nº 12.608/2012 (originada da Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011), foi inserida como obrigatoriedade para municípios que possuam áreas de expansão urbana a elaboração de plano específico²¹, no qual deverá constar, dentre outros, a demarcação do novo perímetro urbano com a indicação das áreas com restrição à urbanização, a demarcação de ZEIS e a *definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público* (art. 42-B, VII).

O Código Civil de 2002, em seu Título III – Da Propriedade, apresenta no *caput* de seu art. 1.228²² texto praticamente idêntico ao art. 524 do Código Civil de 1916, porém

²¹ Em seu estudo sobre o Município de São Paulo, Grostein (1987: 149) menciona que a ausência de um “Plano de Extensão” — conforme expressão utilizada por Prestes Maia no Plano de Avenidas — para a cidade dificultava a aplicação da lei de loteamentos (de 1923). É interessante notar que somente em 2011 a legislação federal passa a contar com a vinculação entre o exame do parcelamento do solo e o plano de expansão urbana municipal.

²² Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

acrescentando importantes parágrafos que submetem as faculdades de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade segundo condições relativas ao interesse social em torno da propriedade. Novos procedimentos para caso de perda de posse de propriedade imóvel em razão de abandono também são definidos no Código (art. 1.276²³), prevendo a possibilidade de o bem passar ao Município após 3 anos de abandonado, que pode ser comprovado por dívidas fiscais; no Código anterior, o bem nessas condições passava ao domínio do Estado.

1.1.7 Movimentos em direção à efetivação da função social da propriedade e da cidade?

Às conquistas consagradas na Constituição de 1988, e em especial com sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, vem se somando uma série de medidas institucionais e programáticas no sentido de corroborar com a concretização da função social da propriedade.

Merece destaque a criação, assim que teve início o Governo Lula, do Ministério das Cidades em 2003²⁴, organizado com o intuito de romper com o recorte setorial das políticas urbanas. Responsável pela elaboração de diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades se propõe a atuar em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade urbano-ambiental.

A criação do Ministério das Cidades foi ao mesmo tempo uma resposta a problemas sociais já organizados que se constituíram como assuntos públicos e também tornou

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

²³ Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. [...]

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

²⁴ O depoimento sobre a criação e a estruturação do Ministério feito pela arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, que ocupou o cargo de Secretária-Executiva em sua primeira gestão — do Ministro Olívio Dutra —, pode ser consultado em Maricato (2011).

possível a emergência e o encaminhamento de demandas sociais difusas. Estruturada em quatro secretarias nacionais, o Ministério das Cidades teve como algumas de suas principais ações²⁵ em relação ao nosso tema de interesse desde sua criação:

- Realização da 1ª. Conferência Nacional das Cidades, em 2003, que contou com a participação de cerca de 320 mil representantes da sociedade e do Poder Público nas conferências municipais e estaduais, que elegeram os 2.700 delegados participantes da etapa nacional;
- Na Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, formado por 80 entidades dos diversos segmentos que constroem as cidades;
- Elaboração da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana Sustentável, com a criação do Programa Papel Passado, em 2003;
- Elaboração da Política Nacional de Habitação, em 2004;
- Elaboração do Plano Nacional de Habitação 2009-2023;
- Campanha “Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos”, em 2005, por meio da qual foram sensibilizadas mais de 10 mil pessoas em quase 1.600 municípios;
- Grande número de pesquisas, compilações normativas e apoio técnico a municípios por meio de projetos de capacitação;
- Atuação no aperfeiçoamento de disposições legais de interesse, como as relativas a direito de posse, mediação de conflitos fundiários urbanos, regularização fundiária, prevenção de riscos de escorregamentos de terra, dentre outros.

Em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124, de iniciativa popular, que deu origem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que busca dentre seus objetivos “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art. 2º – I) e possui como um de seus princípios a “função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” (art. 4º – I, d). Essa lei criou, ainda, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. A lei que institui o SNHIS (Lei 11.124/2005) prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometam a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, recursos esses oriundos de fontes orçamentárias e outras fontes (cf. art. 8º).

Retomar o planejamento federal nas áreas relacionadas ao desenvolvimento urbano, mantendo-se coerente com a proposta de canais diretos de participação social, demandou muito trabalho e tempo. O tempo político, porém, exigiu que medidas mais

²⁵ Informações disponíveis na página do Ministério das Cidades na internet: <http://www.cidades.gov.br>.

ágeis fossem tomadas, com a perspectiva de retomada do crescimento econômico e resposta à crise financeira internacional de 2008. Com isso, grandes decisões na área de política urbana foram tomadas pela Casa Civil, ocupada então pela atual Presidenta da República, Dilma Rousseff. Essas medidas foram a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC²⁶ e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que será objeto de maior detalhamento no Capítulo 3 desta tese.

O distanciamento entre a promessa representada pela criação do Ministério das Cidades de diminuir a fragmentação da ação do Estado no meio ambiente urbano, ao congregiar no âmbito da máquina estatal as várias políticas urbanas, e a prática das ações que se seguiram — de descontinuidade administrativa pela troca de seus principais cargos²⁷ e pelo fato de não ter conseguido realmente concentrar, decisória e gerencialmente, as políticas de intervenção nas cidades, uma vez que as obras do PAC estão sob outra responsabilidade —, demonstra o enfraquecimento da pauta da reforma urbana e do projeto que redundou em sua institucionalização.

É importante aqui ressaltar que muitas vezes a imagem sobre a atuação do Estado é a de um corpo coeso e monolítico. Isso não corresponde à realidade e os movimentos observados recentemente em nossa política urbana retratam isso; o Estado representa as forças sociais que o compõem, assumindo muitas vezes posições que parecem conflitantes (POULANTZAS, 2000: 136-9). A compreensão dessa dinâmica é de fundamental importância para a abordagem proposta nesta tese, e a ela voltaremos ao longo do trabalho.

²⁶ O PAC envolve basicamente o investimento de um grande montante de recursos financeiros destinados a uma série de obras nas áreas de energia, transportes, saneamento, habitação, construção de creches e pré-escolas, construção de unidades de saúde, tanto na área urbana quanto rural, visando dotar o país de infraestrutura logística e social, gerando empregos e renda e contribuindo, assim, para o crescimento econômico. Os recursos financeiros são provenientes de diversas fontes de recursos, em parte provenientes do Tesouro e em parte da iniciativa privada. Informações disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/conheca-o-pac>.

²⁷ Por ocasião da crise política enfrentada pelo Governo Lula em 2005, o Ministério das Cidades, até então administrado pelo Partido dos Trabalhadores, passa ao comando do Partido Progressista. Sobre a nomeação do ministro das Cidades Agnaldo Ribeiro (PP/PB), ocorrida em 03/02/2012, em substituição a Mário Negromonte (PP/BA), afastado após denúncias de corrupção, foi mencionado na imprensa a respeito da origem familiar do novo ministro: *Descendente de uma oligarquia do agreste paraibano, Ribeiro é neto do usineiro Aguinaldo Velloso Borges, acusado de ter encomendado o assassinato de dois importantes representantes das lutas no campo: o líder da Liga Camponesa de Sapé, João Pedro Teixeira, morto em 1962, e da presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande, Maria Margarida Alves, em 1983, cuja morte inspirou a Marcha das Margaridas, que reúne milhares de mulheres em Brasília desde 2000. O avô do ministro não foi condenado por nenhum dos crimes. No primeiro, então sexto suplente na Assembleia Legislativa da Paraíba, conseguiu a renúncia de todos os outros suplentes e de um deputado estadual para receber imunidade parlamentar. No segundo, o processo foi arquivado sem o julgamento da maioria dos acusados.* (DI CUNTO, Raphael. Escolhido descende de oligarquia da PB. *Valor Econômico*, 03 fev. 2012.). A história de João Pedro Teixeira e de sua família foi objeto do filme-documentário *Cabra Marcado para Morrer*, obra-prima de Eduardo Coutinho, finalizado em 1985.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)²⁸, apresentado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2009, abordou a questão da função social da propriedade e do acesso à terra urbana em cinco ações programáticas relacionadas a três eixos orientadores, estabelecendo os ministérios diretamente relacionados com seu cumprimento e recomendando, no caso de outras esferas ou instâncias de poder, medidas para corroborar com a ação proposta. Uma das recomendações a ser destacada foi direcionada ao Poder Judiciário, indicando a aplicação do conceito constitucional da função social da propriedade. Esse é um dos principais desafios a ser vencido atualmente.

Apesar desses avanços recentes, alguns limites ainda estão vigentes, tais como:

- modelo federativo,
- sistema político,
- formas de financiamento do desenvolvimento urbano,
- ambiguidade na política urbana.

A autonomia municipal prevista no atual modelo federativo não se coaduna com a capacidade administrativa e financeira para enfrentar os problemas locais, principalmente para os municípios menores. Além disso,

[...] o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano, tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre estes e os estados. (ROLNIK, 2007: 276).

Um exemplo de como são grandes os desafios a serem vencidos para a efetivação da função social da propriedade é o do recente caso da Ocupação Pinheirinho²⁹, em São José dos Campos/SP, que ganhou destaque na mídia em virtude da forma violenta como os moradores foram retirados da área. Cerca de 1,7 mil famílias, aproximadamente 7 mil moradores, ocupavam uma área de 1,3 milhões de m² havia oito anos, e buscavam junto à Prefeitura a demarcação da área como ZEIS para garantir a permanência do grupo na área. No entanto, após negociações que envolveram os três níveis de governo, não se chegou a um acordo para a desapropriação da área, tendo como desfecho mais uma

²⁸ Instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21/12/2009, e atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010.

²⁹ A Ocupação Pinheirinho, uma das maiores do Estado de São Paulo, existe há cerca de oito anos em área pertencente à massa falida da Selecta S/A, de propriedade do especulador financeiro Naji Nahas. Cerca de 57% dos moradores da área têm até 18 anos, 1/3 das famílias ali residentes participam do programa Bolsa Família e 44% das famílias possuem renda mensal até 2 salários mínimos. Informações disponíveis em: <http://www.agoravale.com.br/agoravale/noticias.asp?id=34969&cod=1>, <http://www.vnews.com.br/noticia.php?id=112175> e http://www.advivo.com.br/sites/default/files/documentos/saojose_acp_pinheirinho.pdf.

remoção forçada, ocorrida em 22/01/2012, em operação policial³⁰ que contou com 2 mil policiais militares, 220 carros, 40 cães, 100 cavalos, 2 helicópteros, 3 feridos e 18 presos.

Vemos por esse exemplo que, embora o arcabouço legal necessário a amparar o cumprimento da função social da propriedade exista — com sua inscrição constitucional, no Código Civil, no Estatuto da Cidade, dentre outros —, parece que a interpretação garantidora da propriedade em seu caráter absoluto ainda prevalece.

Reproduzo, aqui, os dizeres de um magistrado que determinou a desocupação e a demolição de barracos de 300 famílias de posseiros urbanos em Recife no ano de 1979.

Não me cabe perquirir o porquê da invasão, ou se o povo está ou não morrendo de fome. O importante é garantir o direito de propriedade.

O resto o Governo que resolva. O problema não é meu e muito menos da Justiça que tenta acertar em nome da lei.

Não cabe à Justiça resolver probleminhas sociais, mas garantir o primado da lei. (apud PESSÔA, 1982: 93) [grifos no original].

O argumento de que a lei foi feita para ser cumprida foi repetido à exaustão pelos responsáveis pela desocupação da área denominada Pinheirinho — governador, policiais, juíza —, tal qual o caso mencionado acima. No entanto, não são somente 33 anos que nos separam daquela desocupação, temos um arcabouço jurídico formado pela Constituição de 1988, pelo Código Civil de 2002, pelo Estatuto da Cidade que instauram e reafirmam a função social da propriedade. Por que continuamos a testemunhar casos como o do Pinheirinho, em que direitos sociais e humanos são desrespeitados?

Em artigo assinado pelo jurista Jorge Luiz Souto Maior³¹, ele se refere a casos semelhantes em que o princípio da função social da propriedade foi determinante para a permanência dos ocupantes da propriedade em questão, sendo a questão resolvida por meio de indenização ao particular pelo Estado. O caso relatado, porém, chama a atenção por não terem sido atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e por ter imperado o conceito liberal do direito de propriedade; enquanto um “feixe de direitos” estavam em jogo — tais como o direito à moradia, direito à integridade física, à proteção da dignidade da pessoa humana, o direito de propriedade dos pertencentes constituídos no local ocupado —, os interesses especulativos da massa falida da empresa Selecta imperou e se fez cumprir com o apoio dos agentes do Estado. A irregularidade de ocupação não foi aceita nessa área, mas com certeza será aceita se uma área que não seja

³⁰ É interessante notarmos que na operação policial ocorrida em 2011 na Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, para instalação de Unidade de Polícia Pacificadora, foram empregados 2,5 mil policiais, lembrando que a expectativa da ação era de resistência de chefes do tráfico fortemente armados e a população moradora da Rocinha, segundo o IBGE, é de 72,5 mil pessoas.

³¹ Artigo intitulado “O caso Pinheirinho: um desafio à cultura nacional”, publicado em 31/01/2012. Disponível: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI149026,31047-O+caso+Pinheirinho+um+desafio+a+cultura+nacional>>.

de interesse imediato do mercado seja ocupada, pois alternativas de moradia à população retirada daquela não foram oferecidas.

Esse episódio chama a atenção para o fato de as ilegalidades e irregularidades serem facilmente vinculadas à pobreza, sendo aceito pela sociedade inclusive à mobilização de forças policiais para a restituição da “ordem”, sendo tratados como problema de polícia. Não se aceitaria o mesmo tratamento ser conferido a pessoas ricas que fecham acesso a praias ou privatizam espaços públicos, pois essas não podem ser expostas em suas irregularidades. Nessa questão nitidamente de classes sociais detentoras de direitos diferenciados, a democracia é colocada em suspeição.

1.2 O BRASIL URBANO: CRESCIMENTO E DESIGUALDADE

A história do crescimento urbano brasileiro é marcada pela desigualdade na produção e na apropriação do espaço urbano. Essa desigualdade tem sua base na extrema desigualdade socioeconômica encontrada no país, denunciada pelas 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, ao mesmo tempo em que alcançamos à 6ª. posição na economia mundial, segundo dados do Banco Mundial.

Fonte: http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf.

O contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 8,5% de nossa população total. Quase metade dessas pessoas (46,7%) encontra-se na área rural; em relação ao total da população brasileira residente em áreas rurais (15,6%), pouco mais de ¼ dessas pessoas encontram-se na situação de extrema pobreza. Na área urbana estão 53,3% dos extremamente pobres do país, representando 5,4% do total de residentes em área urbana, que no país representam 84,4%. De acordo com o Censo do IBGE, esses 16,2 milhões de brasileiros viviam em 2010 em famílias com renda mensal menor que R\$ 70,00 por pessoa.

Em 1980, portanto um ano após a Lei Federal nº 6.766 ser aprovada, o país possuía 4.487 cidades e 80,4 milhões de habitantes em áreas urbanas (68% da população total), também segundo dados do IBGE. Segundo o Censo Demográfico 2010, a população total do país havia somado 190,8 milhões de pessoas, distribuídas em 5.565 municípios, tendo a população urbana passado a representar 84,4% da população total. A metade da população, no entanto, ocupa somente cerca de 270 municípios (4,8%), legado do modelo econômico concentrado e concentrador que marca nosso desenvolvimento (Cf. OLIVEIRA, 1982).

Tabela 1. Número de municípios segundo classes de tamanho da população, população total residente e segundo situação de domicílio, Brasil - 2010				
Classes de tamanho da população dos municípios (hab.)	Número de municípios	População Residente		
		Total	Situação de domicílio	
			Urbana	Rural
Total	5 565	190 755 799	84,4	15,6
Até 5 000	1 257	4 374 345	56,3	43,7
De 5 001 a 10 000	1 294	8 541 935	60,0	40,0
De 10 001 a 20 000	1 370	19 743 967	60,9	39,2
De 20 001 a 50 000	1 055	31 344 671	70,3	29,7
De 50 001 a 100 000	316	22 314 204	81,0	19,0
De 100 001 a 500 000	233	48 565 171	94,5	5,5
Mais de 500 000	40	55 871 506	99,1	0,9
Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010.				

A partir dos dados obtidos no Censo, foram identificados 6.329 aglomerados subnormais³² presentes no Brasil em 2010, distribuídos por 323 municípios (IBGE, 2011). Nesses aglomerados encontram-se 3.224.529 domicílios, reunindo 11.425.644 de moradores. O mapa 1, a seguir, apresenta a distribuição dos aglomerados subnormais pelo país; o mapa 2 permite a visualização dos municípios com áreas de risco.

32 Aglomerados subnormais: É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e
b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

- urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
- precariedade de serviços públicos essenciais.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. O setor especial de aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (IBGE, 2011).

Cartograma 1 - Municípios com aglomerados subnormais identificados - Brasil - 2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

CARTOGRAMA 2 - ÁREAS DE RISCO A DESLIZAMENTOS E ENXURRADAS

Fonte: Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT

As aglomerações subnormais encontram-se, em grande medida, localizadas em áreas metropolitanas e nas cidades mais populosas; as áreas de risco, por sua vez, são resultantes de fatores antrópicos sobre áreas de elevada declividade, com padrões de ocupação inadequados (cortes e aterros) e/ou com infraestrutura deficiente (drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água) e elevada densidade populacional. Dessa forma, não é de se estranhar que as áreas mais vulneráveis localizadas em encostas e morros urbanos sejam as mais suscetíveis, configurando uma realidade de sobreposição de carências e riscos.

Diversos estudos (Cf. Maricato, 1996; Silva, 1997; Villaça, 2001) demonstraram que os espaços nas cidades que restam às populações mais pobres são aqueles nos quais a iniciativa privada não tem o interesse em explorar ou áreas com restrições à ocupação e ao uso pleno do solo. Dessa forma, áreas ambientalmente frágeis, beiras de córregos, fundos de vale têm sido historicamente ocupadas pelos excluídos da cidade formal, longe dos benefícios da vida cidadina.

Segundo o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT³³, 223 municípios registraram ocorrência de deslizamentos com vítimas entre 1988 e 2011, totalizando 3.114 mortes. Grande parte desses municípios localizados nas regiões Sudeste e Sul, seguidas por Nordeste.

Segundo a Fundação João Pinheiro, em estudo realizado em 2007, o déficit habitacional³⁴ no país correspondia a 6,3 milhões de domicílios, sendo 5,2 milhões localizados em área urbana, dos quais 35% representam demanda por habitação nas regiões metropolitanas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). Ao lado dessa necessidade de novas habitações, encontram-se dados sobre moradias inadequadas, ou seja, aquelas que não precisam ser totalmente repostas, mas requerem algum tipo de intervenção a fim de torná-las compatíveis com requisitos de habitabilidade estabelecidos. Segundo a metodologia adotada, esses montantes aferidos não podem ser somados, pois um mesmo domicílio pode enquadrar-se em mais de um critério de inadequação; mas podemos verificar que, na categoria carência de infraestrutura, o número de domicílios inadequados atinge pelo

³³ Informações apresentadas no 3º Seminário Nacional de Prevenção de Desastres Naturais em Áreas Urbanas, realizado nos dias 21 e 22 de novembro de 2011, em Salvador/BA, promovido pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, juntamente com a Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

³⁴ A metodologia para cálculo do déficit habitacional desenvolvida pela Fundação João Pinheiro leva em consideração os seguintes componentes: 1) reposição do estoque, no caso de domicílios rústicos, e 2) incremento do estoque, que compreende a) domicílios improvisados, b) coabitação familiar, c) cômodos alugados e cedidos, d) famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo, e) ônus excessivo com aluguel e f) domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório. A inadequação dos domicílios é composta por: 1) domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório, 2) carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo), 3) inadequação fundiária urbana, 4) inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e 5) cobertura inadequada.

menos 10,5 milhões, 23% dos quais em regiões metropolitanas. A seguir, são apresentados os dados de déficit habitacional segundo regiões do país e os dados sobre inadequação habitacional segundo regiões e componentes.

TABELA 2
DÉFICIT HABITACIONAL E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS E TOTAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) - BRASIL - 2007

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL				PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	TOTAL	URBANA	RURAL		TOTAL	URBANA	RURAL	
			Total	rural de extensão urbana			Total	rural de extensão urbana
Norte	652.684	487.357	165.327	4.782	16,7	16,2	18,4	14,1
Nordeste	2.144.384	1.461.669	682.715	6.216	15,0	13,9	18,2	7,4
Sudeste	2.335.415	2.222.957	112.458	9.398	9,3	9,5	6,1	5,9
Sul	703.167	617.333	85.834	-	7,9	8,3	6,0	-
Centro-Oeste	436.995	390.447	46.548	217	10,5	10,8	8,3	3,1
Brasil	6.272.645	5.179.763	1.092.882	20.613	11,1	10,8	12,9	7,1
<i>Total das RMs</i>	<i>1.855.399</i>	<i>1.810.662</i>	<i>44.737</i>	<i>7.774</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>	<i>8,9</i>	<i>5,7</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>4.417.246</i>	<i>3.369.101</i>	<i>1.048.145</i>	<i>12.839</i>	<i>11,4</i>	<i>11,0</i>	<i>13,1</i>	<i>8,4</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007

Nota: no cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

TABELA 3
CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS URBANOS DURÁVEIS (1), SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)- BRASIL - 2007

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	COBERTURA INADEQUADA
Norte	85.199	194.648	1.650.281	208.435	103.049
Nordeste	400.694	424.741	3.658.276	347.054	42.875
Sudeste	962.349	156.226	2.059.998	741.035	161.131
Sul	365.855	93.361	1.311.034	117.792	201.877
Centro-Oeste	65.810	59.801	1.775.358	86.393	34.134
Brasil	1.879.907	928.777	10.454.947	1.500.709	543.066
<i>Total das RMs</i>	<i>1.031.059</i>	<i>183.968</i>	<i>2.383.349</i>	<i>669.223</i>	<i>148.589</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

A resposta, em termos de política pública, necessária para enfrentamento dessa situação passa por ações em várias frentes, que envolvam alternativas habitacionais para a população de baixa renda, regularização fundiária que se oriente pela adequação urbano-ambiental das moradias e dos parcelamentos, política municipal de prevenção de riscos que envolva a elaboração de carta geotécnica, dentre outras. A questão que está na base de todo esse problema e que deve pautar a solução é o acesso à terra urbana, o acesso à cidade.

1.2.1 A cidade real: entre o legal e o ilegal

São diversos os estudos que abordam as dicotomias existentes no espaço urbano brasileiro marcado pelas tênues fronteiras entre a cidade legal, regulada, disciplinada, formal, e a cidade ilegal, informal, clandestina (Cf. Fernandes, 2008; Maricato, 2011, 1996; Rolnik, 2003; Silva, 1997; Telles, 2010; Villaça, 2001). Esses estudos nos auxiliam a entender como essas dinâmicas se retroalimentam, se justificam e se perenizam na realidade das cidades brasileiras.

É impossível desconsiderar a informalidade presente no urbano construído. Não se trata somente de ilegalidade na posse da terra, trata-se de não usufruir dos benefícios da cidade, estar excluído das vantagens de se viver na cidade. As desigualdades sociais são constituintes da configuração urbana de nossas cidades.

Segundo Fernandes (2003: 139), “um número cada vez maior de pessoas tem sido levado a descumprir a lei para ter um lugar nas cidades [...]”. Esse fenômeno, no entanto, não é verificado somente no Brasil, mas é preciso que se reconheça que ele passou a ser “[...] estrutural e estruturante dos processos de produção da cidade”, atingindo não somente as camadas mais pobres da população, porém afetando a elas mais diretamente. Se, por um lado, a legislação tem em grande medida auxiliado a gerar essa situação de ilegalidade urbana — em razão da complexidade de sua aplicação e do distanciamento entre a concretude que se apresenta e as disposições normativas —, é também por meio do conceito de função social da propriedade e da cidade consagrado em lei que essa situação é passível de mudança.

Como mencionam Camargo *et alli*. (1975: 26) para o caso de São Paulo, porém passível de aplicação a outras metrópoles do país,

No contexto explosivo do crescimento metropolitano, o Poder Público só se munuiu tardiamente de instrumentos legais para tentar dar um mínimo de ordenação ao uso do solo. As primeiras iniciativas neste sentido ocorrem quando o traçado urbano já está em grande parte constituído. A ação governamental restringiu-se quase sempre a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor.

Na época em que a análise acima foi elaborada, estavam em debate os rumos possíveis para o país, em que a identificação das “contradições urbanas” organizava um conjunto de referências que permitiam uma abordagem crítica da sociedade brasileira. Conforme aborda Telles (2010), lembrando Roberto Schwarz, a noção de superação dessas condições foi erodida,

Parece que se perderam de vez as conexões que articulam o econômico, o político, o urbano e o social: a economia é coisa que parece transitar definitivamente em outra galáxia de referências, a política passa a se reduzir ao problema de gestão das

urgências de um presente imediato e o urbano parece se desconectar de vez com a política, para ser confinado às formas diversas, velhas e novas, de gestão da pobreza. (TELLES, 2010: 65-6)

Uma mudança no campo dos valores, cujo início Offe (1995: 306-7) situa por volta de meados dos anos 1970, verifica-se nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Trata-se de um "enfraquecimento geral dos comprometimentos de caráter solidário", um "processo de fragmentação, pluralização e, em última análise, individualização das condições e disposições de interesses socioeconômicos".

Há uma construção ideológica, corroborada em muito pelos veículos midiáticos, de que a ilegalidade seria uma especificidade da população mais pobre, que seria culpada por não ter educação, por morar precariamente, por realizar ações que impactam o meio ambiente; seriam, assim, o bode expiatório da nossa sociedade. A esse respeito, Barbosa comenta:

Um problema, entretanto, é que, independentemente do “grau de tolerância”, filtros ideológicos têm levado a que se comentem muitíssimo mais as ilegalidades da produção do espaço praticadas imediatamente pelos pobres urbanos [...] que aquelas formas de ilegalidades praticadas pelos privilegiados. O que ocorre, portanto, é uma *superexposição* das ilegalidades dos pobres e uma *subestimação* das ilegalidades dos ricos. Essa percepção desproporcional se acha amplamente disseminada, equivocadamente, no imaginário coletivo, sendo muito comum associar-se o problema da ilegalidade urbanística somente aos assentamentos de baixa renda [...]. (BARBOSA, 2008: 95 – grifos no original)

Talvez a ocupação irregular do espaço urbano pelas parcelas mais pobres da população tenha uma estética que permita sua identificação mais direta; porém, os casos de ilegalidade na ocupação do solo por pessoas mais ricas são variados, sendo um dos casos mais notórios o dos condomínios fechados. Segundo Vianna (2011), a irregularidade dos condomínios fechados pesquisados em Brasília não parece ter influência negativa sobre o valor de seus terrenos, tendo um dos casos acompanhados o m² do terreno passado de R\$ 59,15, em junho de 2000, para R\$ 875,00, em junho de 2011, uma variação percentual de 134 a.a.! Diz a autora,

Os apelos podem ser encontrados na mídia – jornais, revistas e informes publicitários com a oferta de condomínios fechados com todo tipo de aparato de segurança, de cercas eletrificadas a câmaras de vídeo e vigilantes particulares, além de áreas de lazer exclusivas, com parques aquáticos, cinema particular, cozinha gourmet, entre outras “inovações”. São, deste modo, espaços de segregação social e espacial, onde, por uma elaboração simbólica, transformam enclausuramento, isolamento, restrição e vigilância em status, encontrando, desse modo, ressonância em algumas camadas da sociedade. (VIANNA, 2011: 182)

Sobre o caso de Brasília, em que áreas pertencentes ao Governo Federal e ao Distrito Federal foram apropriadas irregularmente, sendo dada destinação urbana a áreas rurais, há pesquisas que demonstram que a comprovação de “propriedade” envolveu

falsificação de documentos e registros ilegais em cartórios de municípios vizinhos com data retroativa à inauguração da capital federal, gerando sobretudo grande devastação ambiental.

[...] O quadro, enfim, é desolador, sendo que o Distrito Federal tem que buscar, cada vez mais longe, água para seu abastecimento – já que os recursos hídricos desta unidade da Federação têm se esgotado em razão desse processo de ocupação desordenada do solo.

As pessoas que levaram a efeito o retalhamento ilegal do solo, ao invés de serem consideradas criminosas, passaram a ser chamadas de “empreendedores”. Ao mesmo tempo, viu-se a formação de um verdadeiro sujeito coletivo de direito às avessas, os “moradores de condomínios”. Estes constituíram associações, contrataram orientação de advogados, encomendaram pareceres, pressionaram políticos e foram, aos poucos, passando a idéia de que assim agiam porque o Poder Público não lhes fornecia alternativa digna de moradia. Quem oferecia essa alternativa eram os parceladores ilegais. (QUEIROGA, 2002: 159-160 *apud* BARBOSA, 2008: 101-2).

A ilegalidade do condomínio fechado — ou “pseudo-condomínio”, como denominado por Barbosa (2008) — está em que ele é um loteamento e, como determinado pela Lei nº 6.766/79, deveria ter uma parte de sua área destinada à municipalidade, para construção de espaços públicos, parte essa que era de 35% do total da gleba quando da promulgação da lei e, a partir de 1999, passou a ser definida por lei municipal conforme a densidade de ocupação a ser gerada. É comum as áreas doadas estarem localizadas internamente ao empreendimento, sendo assim áreas com acesso restrito. Há outros questionamentos passíveis de serem feitos quanto a esse tipo de empreendimento, como a questão do controle de acesso, por exemplo, que cerceia a liberdade de ir e vir, consagrada constitucionalmente.

Gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que os loteadores ao denominarem o empreendimento de condomínio buscaram se amparar legalmente na Lei nº. 4.591/64, que dispõe sobre condomínios. A diferença entre condomínio horizontal previsto em lei é que eles são construídos em área previamente loteada, envolvendo a oferta da construção da edificação junto com a fração ideal do terreno.

Em sua análise sobre regularização de loteamentos clandestinos na periferia da cidade de São Paulo, Helena Menna Barreto Silva (1990) aborda a promulgação da lei municipal que instituiu maior rigor na aprovação de loteamentos, buscando aumentar o controle da administração sobre a expansão municipal. Segundo a autora, os procedimentos para aprovação de loteamentos tornaram-se muito mais complexos do que os até então vigentes, fazendo com que somente 7 (sete) loteamentos fossem aprovados no município entre 1972 e 1980, ao mesmo tempo em que os loteamentos clandestinos continuaram a surgir. Dessa forma, conclui a autora que a referida lei municipal “[...] não acaba com a clandestinidade, mas acaba definitivamente com a possibilidade de fazer loteamentos regulares a baixo preço.” (SILVA, 1990: 16-7). Temos, portanto, o exemplo

de resultados não esperados da lei; ao ter focado o problema da expansão urbana, gerou a escassez de produção de lotes urbanizados.

Sobre a Lei Lehmann, afirma a autora:

A Lei 6.766/79 permite reprimir a abertura de novos loteamentos irregulares, assim como punir os loteadores e obrigar a reparações nos que já haviam sido abertos. Mas serve principalmente para mobilizar os eventuais compradores contra os loteadores clandestinos, numa espécie de denúncia de um pacto que havia vigorado durante décadas. Após essa lei federal, o município [de São Paulo] promulgou uma nova lei de parcelamento, a Lei 9.413/81, mais branda que a de 1972. Apesar de esta lei prever um loteamento “popular” (chamado L3), os lotes produzidos a partir daí já não podiam ser comprados por famílias com renda inferior a 5 salários mínimos (SILVA, 1990: 17).

Ainda segundo Silva (1990: 40), de 14 loteamentos do tipo L3 apresentados à Prefeitura de São Paulo de 1981 a 1990, somente 5 empreendimentos foram aceitos tecnicamente.

A “irregularidade” ou a “desobediência à legislação” é praticada pelas diferentes classes sociais, nos diferentes usos do solo urbano — o que leva a supor uma inadequação das leis aos interesses de diversos setores da sociedade e do capital; isto é, a legislação, enquanto forma institucionalizada, tem aspectos contraditórios, mesmo se compreendida como atendendo principalmente aos interesses dominantes da sociedade. Mas a “letra da lei” se combina com os mecanismos de “burla da lei”, e é nessa articulação que se garante a apropriação dos benefícios urbanos pelo capital e pelas camadas sociais que garantem a reprodução do sistema econômico e político. No Município de São Paulo, a inadequação das leis e dos mecanismos de controle da sua aplicação permitiu que a maior parte de seu território fosse parcelado e edificado irregularmente, o que se resolvia depois com anistias ou não se resolvia, para continuar aplicando multas (SILVA, 1990: 34).

Silva (1990: 36-48) ressalta a importância dos Movimentos pela Regularização de Loteamentos clandestinos na cidade de São Paulo na década de 70, muitos deles surgidos no bojo de outras lutas por direitos sociais que se organizavam na órbita das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Muitos dos movimentos tiveram assessoria de advogados, arquitetos e outros profissionais que atuavam no esclarecimento em relação aos caminhos da regularização; a autora menciona, inclusive, que mesmo antes da Lei Lehmann houve casos de adquirentes de lotes que depositavam suas prestações em juízo. No entanto, a autora destaca a maior importância dada pelos integrantes desses movimentos ao registro do que à obtenção de melhorias efetivas para o loteamento. O órgão municipal encarregado pelas regularizações, por sua vez, teria encontrado problemas de interpretação e uso da legislação (em especial arts. 50, 51 e 52 da Lei nº 6.766/79) e pressões políticas para “agilização” e “desburocratização” da regularização dos loteamentos, acarretando a clara percepção de que, ao final, prevaleceu “[...] o direito de propriedade do loteador entendido como absoluto e a falta de integração de uma visão urbanística na análise jurídica.” (SILVA, 1990: 71).

Segundo levantamento feito em 1973, cerca de ¼ da superfície da cidade de São Paulo encontrava-se em situação irregular, somando cerca de 6 mil processos de loteamentos para regularização (SILVA, 1990: 43). Após 30 anos, relatório elaborado pelo Departamento de Regularização do Solo – RESOLO indicava que ⅓ do território do município estava ocupado por loteamentos irregulares, correspondendo a 3 mil processos (RESOLO, 2003 *apud* VARON, 2005: 243).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, 1.683 municípios do país passaram a ter a necessidade de aprovar ou rever, até dezembro de 2006, seus planos diretores. A obrigatoriedade foi prevista para aqueles municípios com população acima de 20 mil habitantes, inseridos em regiões metropolitanas, turísticos. Muitos deles não possuíam plano diretor e nem pessoal técnico com experiência na sua elaboração. Em face disso, o Ministério das Cidades desenvolveu um programa de apoio aos municípios, indicando metodologia para elaboração do PD pela identificação do macrozoneamento e pela disponibilização do apoio técnico para proporcionar um processo de elaboração do PD participativo, como preconizado no Estatuto da Cidade.

De acordo com o Estatuto da Cidade, não há necessidade de existência de plano diretor para a utilização de alguns instrumentos, como para a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, para a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e para a regularização fundiária.

Silva (1990: 108) chama a atenção para que, no caso estudado relativo ao Município de São Paulo na década de 80, mesmo tendo a regularização dos loteamentos envolvido somente o aspecto jurídico, relativo à situação dominial e registrária, sem a provisão de melhorias no empreendimento, o preço dos lotes aumentou em virtude de sua inserção no mercado formal, viabilizando mais facilmente sua comercialização. Essa questão da valorização da terra em virtude da especulação imobiliária, que muitas vezes acarreta a expulsão da população original, é bastante presente quando se trata da regularização fundiária. Instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) muitas vezes têm sido utilizados nos planos diretores para demarcação de áreas para regularização fundiária no sentido de barrar esse processo. Em alguns municípios que utilizam esse instrumento há cerca de duas décadas, como no caso de Diadema/SP, a avaliação é de que o instrumento cumpriu seu papel num primeiro momento, evitando a expulsão da população que se pretendia beneficiar pelos investimentos da ação pública, mas por outro lado gerou um engessamento da dinâmica urbana, que aponta para a necessidade de uma revisão de seu uso e vigência numa mesma área³⁵.

Ao analisar a legislação incidente especialmente sobre regularização fundiária, Pasternak (2010: 142) identifica progressos, mas alerta:

³⁵ Conforme debate ocorrido no 1º. Congresso da Cidade, em novembro de 2011.

Urbanizar favelas e regularizar loteamentos irregulares deve ser uma exceção e não uma regra contínua. Tanto favelas como loteamentos irregulares não deveriam se expandir. Já se percebeu que instrumentos “elitistas” diminuem a oferta de lotes legais. Entretanto, regularizar e/ou urbanizar qualquer coisa em qualquer lugar conduz a um tecido urbano bastante comprometido. O principal desafio é o de aumentar a oferta de casas e lotes em áreas urbanizadas e com boa acessibilidade.

1.2.2 O urbano e o ambiental: duas faces da mesma moeda

A concepção de que os recursos naturais são bens escassos e essenciais à manutenção da vida humana, e devem, portanto, ser preservados, encontra sua contraposição na visão de que o desenvolvimento econômico demanda a utilização desses mesmos recursos e seria também fundamental para nossa sobrevivência. Essa visão dicotômica tem em suas bases um modelo de desenvolvimento ainda hoje presente, mas que foi hegemônico até pelo menos a metade do século XX, quando o meio ambiente entra na agenda política por meio da assinatura de protocolos internacionais de redução de emissões atmosféricas, redução de desmatamentos, dentre outros.

Na escala das cidades, e em especial tendo por referência a história do planejamento urbano no Brasil, a preservação do meio ambiente não compunha os aspectos decisórios sobre a aprovação de projetos. Dessa forma, muitos rios tiveram seus cursos retificados, sendo realizadas obras viárias naquelas onde antes eram suas áreas de vazão durante as cheias, córregos foram canalizados, morros foram aplainados para que a infraestrutura das cidades se instalasse.

As primeiras preocupações que podem ser referidas ao meio ambiente no Brasil surgem nas cidades a partir de questões sanitárias, vinculadas a intervenções na área de saúde. A primeira legislação aprovada com intuito de impor um limite à devastação ambiental é o Código Florestal, Lei nº 4.771 de 1965. Porém, esse código não foi identificado de imediato com as cidades, tanto que a Lei nº 6.766/79 previu como área *non edificandi* ao longo dos corpos d'água faixa superior à prevista no Código Florestal à época³⁶.

Em termos de debates internacionais, Marcondes (1999) recupera a passagem da perspectiva preservacionista do meio ambiente, baseada na manutenção de condições primitivas naturais isentas da ação antrópica, para a perspectiva conservacionista, pela

³⁶ Lei nº. 7.511/86 altera a faixa dessa área ao longo de APPs, ampliando-a. Essa lei é revogada em 1989, pela Lei nº 7.803, que dá outra redação ao art. 2º. e acrescenta parágrafo único com o seguinte conteúdo: “No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.”

qual a intervenção era possibilitada desde que compatibilizada ao respeito pelo equilíbrio dos ecossistemas. De acordo com a autora,

O debate internacional sobre o tema do meio ambiente teve início com a publicação do documento do Clube de Roma em 1971. Nesse documento, preparado por um grupo de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, intitulado *Os limites do crescimento*, empregou-se uma concepção de análise neomalthusiana, com um modelo de simulação baseado em cinco variáveis: recursos naturais, alimentos por habitante, população, produção industrial por habitante e índices de contaminação. Concluiu-se que o mundo enfrentaria os limites de sua capacidade de sustentação em meados do século XXI, utilizando os pressupostos tecnológicos mais otimistas. [...]

Dessa perspectiva preservacionista, que preconizava a ausência de crescimento econômico e alertava sobre os limites ecológicos do desenvolvimento econômico, passou-se para a defesa de teses conservacionistas na Conferência de Estocolmo, em 1972. A partir de então, foram difundidas as idéias de conservação e do ecodesenvolvimento [...]. (MARCONDES, 1999: 45-6)

No Brasil, o meio ambiente entra na pauta da agenda política nacional no início da década de 1980. Por meio da Lei nº. 6.938/81, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, com a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama e do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Coube à Lei nº. 7.347/85 definir o meio ambiente como bem público de “interesse difuso”. Em 1986, é publicada a Resolução nº. 1 do Conama, passando a ser obrigatória a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e de seu consequente Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, para o licenciamento de projetos de atividades poluidoras impactantes ao meio ambiente, de origem pública ou privada. A legislação ambiental brasileira é fortalecida e consolidada com a criação da nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, que dedica um capítulo exclusivo para as questões de ordem ambiental e, pelo art. 186, inciso II, acrescenta a preservação do meio ambiente entre os requisitos para o atendimento da função social da propriedade.

O termo desenvolvimento sustentável foi cunhado em meados da década de 1980, em relatório da Comissão Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, *Our Common Future*, como sendo “aquele que satisfaz às necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas” (Relatório Brundtland). O projeto de “cidades sustentáveis”, por sua vez, é formulado a partir da *Agenda 21*, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, em que os assentamentos humanos — em especial os urbanos — surgem como “questão ambiental”, posto que a inversão demográfica campo–cidade em termos mundiais se anunciava para ocorrer em menos de uma década.

Apesar de muito utilizado a partir da década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável não é consensual. Nascido a partir de uma realidade de países com

desenvolvimento econômico avançado, os críticos a esse conceito indicam que sua concepção partiu de uma realidade de relativa isonomia social, desconsiderando a desigualdade de poder existente nas relações internacionais entre os países ricos e pobres, havendo um interesse implícito dos países ricos na manutenção de suas condições privilegiadas de desenvolvimento às custas dos países pobres (MARCONDES, 1999: 49).

Em 1972, quando lançou seu livro *A questão urbana*, Castells chamou a atenção para a naturalização das contradições sociais da ideologia do meio ambiente, conforme trecho a seguir reproduzido.

O aspecto mais relevante da ideologia do meio ambiente é a naturalização das contradições sociais, esta redução da história humana a uma relação direta entre o homem, enquanto realidade eterna e indiferenciada, e a natureza, enquanto um conjunto de recursos preexistentes a ele. Tal relação está dirigida pela tecnologia e há que se vigiar, portanto, para que essa dominação mais brutal que o necessário não destrua um dos termos (ou os dois) da disputa idealista assim delineada. Mais concretamente, a ideologia do meio ambiente é, com respeito à natureza, o equivalente à ideologia da alienação em relação ao homem, apolítica, humanista, universalista e cientificista, a ideologia do meio ambiente transforma a desigualdade social em moléstias físicas e funde as classes sociais em um único exército de escoteiros. (CASTELLS, 2000: 238)

O que pretendo aqui destacar é que nossas cidades se estruturaram de forma a exercer controles específicos do urbano e do meio ambiente, como se fossem aspectos independentes, e não componentes de uma mesma cidade. Aspectos de formação profissional dos técnicos de ambas as áreas também auxiliaram o tratamento descompassado dessas questões. O processo de urbanização como ameaça e o meio ambiente como empecilho para a ação de estruturação urbana foram visões dicotômicas sustentadas por ambos os setores. Em sua avaliação sobre os Planos Diretores municipais elaborados após o Estatuto da Cidade, Santos Junior e Montaldon (2011: 43) indicam a dificuldade em se romper a setorialidade e estabelecer uma visão urbanística-ambiental integrada.

No que se refere especificamente à abordagem da questão ambiental, prevalece nos Planos Diretores o enfoque centrado na chamada “agenda verde”, ou seja, na arborização urbana, na preservação de espaços livres e na gestão das unidades de conservação, na maioria das vezes desvinculada das demais questões de desenvolvimento municipal e marcadas pelo não reconhecimento dos conflitos socioambientais que caracterizam essa temática. Ou seja, não obstante os avanços observados no discurso em relação à sustentabilidade das cidades – explicitada como objetivo em quase todos os Planos Diretores – a grande maioria dos municípios não foi capaz de fazer a integração necessária com a chamada “agenda marrom”, reproduzindo a dicotomia existente entre ambas as agendas, verde e marrom, expressando uma visão que não considera os processos de loteamento e ocupação do espaço urbano como integrantes das dinâmicas ambientais, restritas a ações de preservação, ou seja, de não ocupação.

Além disso, essa visão não incorpora as abordagens mais contemporâneas em torno da questão urbano-ambiental, que incidem, por exemplo, sobre a concepção da função social da propriedade, envolvendo os usos ambientalmente coletivos de espaços para agricultura urbana, hortas e jardins produtivos, inexistentes nos Planos Diretores avaliados. A contradição entre essa abordagem ambiental e a abordagem urbana se reflete de forma grave, por exemplo, no enfrentamento dos conflitos envolvendo a questão da habitação de interesse social e a regularização de assentamentos informais em áreas de preservação, cujas respostas presentes nos Planos nem sempre estão associadas à garantia do direito à moradia e à obrigatoriedade de reassentamento nos casos em que a permanência da população não for possível, abrindo a possibilidade de o discurso ambiental ser utilizado para justificar processos de remoção e reprodução de mecanismos de exclusão socioespacial e segregação urbana.

A legislação brasileira incorporou o termo “cidades sustentáveis” no Estatuto da Cidade, conforme podemos ver a seguir,

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a **cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

Mas como conciliar o planejamento urbano e o planejamento ambiental se o primeiro “[...] entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente” (VILLAÇA, 1999: 172), enquanto o planejamento ambiental atende a outras divisões espaciais, como por bacia hidrográfica por exemplo? A questão da escala de planejamento remete aos aspectos políticos a ele relacionados, embora em termos práticos implique divisões político-administrativas bem-definidas.

Os embates políticos e ideológicos mobilizam e acionam, instauram e rompem escalas, num processo em que narrativas escalares estruturam e fundamentam estratégias e táticas, configurando arenas e objetos em disputa. Não apenas as escalas se transfiguram, como seu próprio significado e nomeação indicam, redefinições de sujeitos e relações [...]. Localismos, nacionalismos, regionalismos, globalismos, todos esses modelos e projetos devem ser incessantemente interpelados. Afinal de contas, o poder, mais do que nunca [...] está na capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo transescalar. (VAINER, 2006: 28)

Movimentos sociais de luta por moradia e provisão de serviços urbanos, por um lado, e de preservação do meio ambiente, por outro, estruturaram suas estratégias de forma muitas vezes concorrente, enfraquecendo suas respectivas pautas de reivindicações. Sobre a divisão dessas duas perspectivas, a ex-secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Santo André/SP, Rosana Denaldi, afirma a respeito da regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas:

Avançamos muito com a edição do Estatuto da Cidade e com o Sisnama. O problema é que essas coisas não dialogaram, não dialogaram enquanto política, enquanto arcabouço jurídico institucional. Elas estão totalmente desgrudadas. [...] No passado nós urbanizamos e regularizamos assentamentos que não deveriam ter sido consolidados; faltou enxergar a questão ambiental e trazer isso para nossa área de habitação. Acho também que o setor ambiental não enxerga essa questão da ilegalidade da cidade, da favela, do urbano. Precisamos juntar tudo isso. E esta visão setorial está presente nos setores Executivo, Legislativo e Judiciário e em todas as esferas de governo, assim como dentro e fora destes. Então eu acho que a gente vai ter de construir um entendimento com relação a isso na sociedade. Acho que ajudaria ter pressão popular. Uma coisa que dificulta é que infelizmente as lideranças e as comunidades afetadas estão pouco envolvidas com a discussão. (DENALDI, 2008: 81)

Muitas vezes o hermetismo das áreas técnicas envolvidas com a questão, tanto pela área urbanística quanto pela área ambiental, contribui para o distanciamento dos movimentos sociais envolvidos com a regularização fundiária em APPs, por exemplo.

Um dos pontos de conflito entre o urbano e o ambiental pode ser claramente percebido pelo exemplo da Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006. Essa resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. Com uma série de “considerandos” e tendo perdido a chance de ter uma redação mais direta e objetiva, essa resolução se antecipou na normativa da regularização fundiária em âmbito federal e acabou por gerar dificuldade de interpretação de órgãos municipais e estaduais quanto ao procedimento a ser seguido efetivamente. A resolução previu, em seu art. 2º-II-c, que o órgão ambiental competente somente poderia autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, atendidas as normas cabíveis, em caso de interesse social caracterizado pela regularização fundiária sustentável de área urbana. Estabeleceu, ainda, no art. 4º, § 2º, que essa intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependeria de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possuisse Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico. A Resolução Conama nº 369/2006 dedicou ainda a seção IV com o detalhamento das condições a serem observadas em caso de “regularização fundiária sustentável” em APP, ou seja, grande parte dos casos que envolvem a regularização fundiária.

A resolução previu ainda, em seu art. 15 §1º, que grupo especial ficaria responsável pelo monitoramento e pela avaliação dos impactos promovidos por sua aplicação³⁷. Assim, em nota técnica datada de 15/10/2008, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU

³⁷ Relatórios a esse respeito disponíveis no endereço: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.001045/2007-10>.

do Ministério das Cidades responde à Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, que solicitou o envio de informações ao Conama sobre possíveis dificuldades ou entraves para intervenção em APP advindos da Resolução Conama nº. 369/2006, demonstrando preocupação quanto ao fato de não ter sido conferida nenhuma autorização de intervenção em APP, segundo dados do Conama, embora diversas ações de regularização fundiária estivessem ocorrendo no país no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Indicou, ainda, que os órgãos municipais e estaduais ambientais precisariam ter claros os procedimentos a serem seguidos para cumprimento da Resolução, colocando-se à disposição para apoio técnico relativo à regularização fundiária. É interessante que poucos órgãos ambientais municipais se pronunciaram à consulta feita pelo Conama, corroborando com a preocupação da SNPU de que poucos municípios estariam aplicando essa resolução. Esse caso soa como exemplar do descompasso existente em âmbito nacional em relação à gestão ambiental em ambiente urbano, a qual se reflete nos demais níveis subnacionais. Sobre a aplicação da Resolução Conama nº 369/2006, Rosana Denaldi comenta:

[...] a Resolução não é aplicada porque existe muita resistência à sua aplicação. O Governo do Estado de São Paulo não estava aplicando, ou seja, não estava analisando e aprovando o “Plano de Regularização Fundiária Sustentável”. O setor de meio ambiente do Estado de São Paulo autoriza a execução de obras viárias e de saneamento em APPs, mas entende que não deveria aprovar o “Plano de Regularização Fundiária Sustentável”. Conclui-se que a maioria dos Municípios não tem ainda esta atribuição, competência, e que o Governo do Estado não deseja tê-la. O Governo do Estado de São Paulo tem estimulado a municipalização do licenciamento e tem respondido da seguinte forma: “Quem tem de tratar de regularização é o Município. Os Municípios que se apressem e que firmem convênio com o Estado para promover o licenciamento ambiental e aplicar a Resolução CONAMA”. [...] Não vamos conseguir sair do lugar se não discutirmos a favela como passivo ambiental e não construirmos um pacto em torno da aplicação da Resolução. Talvez seja o caso de buscar um entendimento na Justiça. (DENALDI, 2008: 74-5)

D’Ottaviano et al. (2008) ressaltam a importância de se observar a irreversibilidade da situação de ocupação em situações em que haja conflitos decorrentes de limitações ambientais. Os autores analisaram o processo de regularização fundiária de bairro originado de loteamento clandestino em área rural do Município de Amparo/SP, implantado em parte ao longo de Área de Proteção Permanente (APP). No caso da área objeto de intervenção, cujos primeiros lotes datam do início da década de 1980, os 900 moradores existentes em 342 lotes representavam 62 hab/ha, sendo considerada uma área consolidada ocupada por população de baixa renda.

As características do local, como densidade, tempo de residência, edificações existentes, relações e vínculos com o bairro e, principalmente, a falta de recursos financeiros públicos para o reassentamento das famílias, inviabilizam a consequente remoção da população, tornando necessária a busca de um equilíbrio entre o uso residencial urbano, a proteção do meio ambiente e a implementação das melhorias urbanas mínimas necessárias. (D’OTTAVIANO et al., 2008: 14)

Os autores identificaram a regularização fundiária como um meio termo entre a conciliação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, ressaltando que sem a intervenção a área continuaria ocupada e gerando danos maiores ao meio ambiente; por meio da regularização fundiária, e com análise que considere aspectos urbanísticos e ambientais, a definição de medidas mitigatórias e compensatórias seria possibilitada.

Embasando-se na concepção de meio ambiente como direito difuso, o direito à cidade passa assim a ser entendido como de interesse coletivo, e não individual ou particular (SAULE Jr., 2011). Com isso, a ação civil pública emitida pelo Ministério Público a partir de questões vinculadas à função social da propriedade passa a ser empregada em situação de litígios relacionados a questões de conflito de posse, por exemplo.

É de muito interesse para este trabalho uma das conclusões a que chegou Fuks (2001: 216) a partir de seu estudo sobre conflitos ambientais no Rio de Janeiro, em que examinou ações civis públicas instauradas de 1985 a 1991,

[...] embora os conflitos ambientais, no Rio de Janeiro, possam expressar o embate entre visões de mundo movidas por valores antagônicos e irreconciliáveis, essa posição não tem como fundamento, de um lado, a defesa intransigente do mundo natural e, de outro, a ideologia do progresso. Trata-se, antes de mais nada, de uma luta em torno do uso do solo urbano, na qual estão em disputa valores e princípios de diversas ordens, como a qualidade de vida e o direito à moradia.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O grande e rápido crescimento urbano ocorrido no país foi acompanhado pelo aumento das condições precárias de moradia e da irregularidade na ocupação do solo urbano, justamente algumas das questões às quais a Lei nº 6.766/79 pretendia responder. O grande fluxo demográfico campo-cidade somado à falta de políticas habitacionais e de acesso à terra — em especial após a extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1986 —, bem como à desigualdade de renda da população e à cristalização da pobreza foram determinantes para que o padrão de urbanização existente antes da Lei Lehmann não se alterasse. Assim, apesar dos ganhos trazidos por essa lei, as áreas das cidades que continuaram a ser reguladas foram aquelas de interesse para o mercado imobiliário, aprofundando-se a parcela de irregularidade/ilegalidade/ clandestinidade/informalidade de nossas cidades.

Como vimos neste Capítulo, somente a partir da Lei 6.766/79 o Poder Público passa a ter possibilidade de regularizar loteamentos irregulares e clandestinos. Com base nesse instrumento legal, experiências municipais de regularização fundiária em várias regiões do país foram desenvolvidas (IPEA; INFURB, 2001); no entanto, a produção e a

reprodução desse processo de formação de cidade não foram impedidas. Isso porque quando tratamos sobre o tema da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo estamos falando de propriedade do solo.

Como garantir o acesso à cidade para todos, promovendo assim uma verdadeira justiça social? Vimos que na Constituição de 1934 surgiu, pela primeira vez, limite expresso ao direito de propriedade, o qual não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Constituição de 1946, por sua vez, dispôs que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social. E desde a Constituição de 1967/69 a função social da propriedade está prevista no texto constitucional. Porém, é na Constituição Federal de 1988 que o direito à propriedade surge condicionado ao cumprimento de sua função social.

O conceito de cidade como direito difuso, juntamente com o princípio da função social da propriedade, previsto na Constituição Federal de 1988, parecem fundamentais para que a cidade se constitua um *locus* de oportunidades para toda a população. O reconhecimento do direito à cidade como um direito difuso parte do princípio que a cidade oferece benefícios e vantagens locacionais que devem ser compartilhados por todos os seus habitantes. No entanto, sem a devida compreensão a respeito da questão da terra e da propriedade privada no Brasil urbano, não será possível promover mudanças substanciais que representem a garantia de direitos realmente e não uma inserção precária no fluxo econômico e imobiliário das cidades.

Ao mesmo tempo em que somamos conquistas em termos de novas formas de intervenção urbana, como os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda temos o desafio de romper a setorialidade das ações, por meio da construção de um referencial comum que respalde a atuação da intervenção urbanística-ambiental. Esse foi um dos desafios postos pelo processo de revisão da Lei nº 6.766/79, a qual abordaremos mais detalhadamente no capítulo 3 desta tese.

CAPÍTULO 2.

A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – LEI Nº 6.766/79

Neste Capítulo serão apresentados os antecedentes da Lei nº 6.766/79 para ser possível verificar quais questões estavam na pauta de discussões públicas na época. Para tanto, é necessário construir um breve percurso histórico sobre a legislação de parcelamento do solo para fins urbanos no Brasil e que levaram à promulgação daquela lei.

Em seguida, será feita uma apresentação dos componentes da Lei nº 6.766/79 e os principais avanços trazidos por ela. Em virtude dos mais de 30 anos de sua existência, algumas alterações ao seu texto original foram realizadas; essas alterações e suas motivações serão objeto de análise no tópico 2.3 deste Capítulo.

Uma análise das lacunas e incongruências ainda existentes na Lei nº 6.766/79 será empreendida no tópico 2.4, para que se possa compreender as razões que sustentam o processo de revisão da lei de parcelamento do solo para fins urbanos que se desenrola no Congresso Nacional desde o ano 2000.

2.1 ANTECEDENTES DA LEI Nº 6.766/79

Em virtude dos problemas sociais e jurídicos gerados pelo Decreto-Lei nº 58/37, diversas foram as tentativas para sua substituição, como a criação do Decreto-Lei nº 271/67, mencionada anteriormente, que não chegou a ser regulamentado. Em agosto de 1969, foi realizado em Salvador o “Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano”³⁸, que contou com a participação de juristas, arquitetos e engenheiros de várias partes do país. Um dos resultados desse seminário foi a elaboração de um anteprojeto de lei relativo a loteamentos para fins urbanos. Na apresentação da publicação decorrente desse seminário, é mencionado:

Foram considerados em sua elaboração [do anteprojeto de lei] os dois aspectos que se complementam: as questões pertinentes às garantias dos adquirentes dos lotes e as questões urbanísticas derivadas da expansão das cidades, provocada pela disseminação dos loteamentos. Norteou a elaboração do anteprojeto a normalização dos aspectos gerais, indispensáveis a qualquer tipo de loteamento, deixando-se para

³⁸ O seminário foi organizado pelo SENAM – Serviço Nacional dos Municípios, órgão do Ministério do Interior, e pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, com apoio da SAMSU – Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia. Ocupava o cargo principal da Secretaria do Interior de São Paulo à época o Prof. Hely Lopes Meirelles, citado anteriormente.

os Municípios, no setor territorial, os detalhes necessários segundo suas peculiaridades locais. Teve-se em vista, também, na elaboração do anteprojeto, a objetividade em função da realidade: uma legislação realista e exeqüível, diante das condições de nosso desenvolvimento sócio-econômico, para evitar os loteamentos clandestinos que, exemplificando, constituem, atualmente, a metade dos loteamentos em São Paulo. (CEPAM, 1969: 5).

É interessante notar que ao se fazer referência ao conhecimento da realidade é citado o caso do Município de São Paulo, em que metade da cidade seria composta por loteamentos clandestinos à época. Mas será que esse seria um bom exemplo de “realidade” para uma lei nacional? Essa é a realidade do país, das capitais, das grandes cidades? O processo de acumulação de capital verificado em São Paulo, acompanhado pela especulação imobiliária, exacerbou o caráter de desigualdade na ocupação e apropriação do espaço urbano. O fato de que grande parte do conhecimento técnico-científico muitas vezes é gerado e reproduzido nos grandes centros, somado ao poder político, e ainda com a produção de informação controlada e autorreferenciada, esses fatores teriam influência na percepção sobre problemas mais específicos tornando-os gerais? Ou o mercado age da mesma forma e com os mesmos objetivos independentemente das condições e escalas urbanas que se apresentam? Por enquanto, faço somente essa observação, por oportuna que me parece, mas retornarei a esse assunto no Capítulo 5 desta tese.

Compondo a justificativa do documento-base que serviu como insumo ao anteprojeto de lei³⁹ referendado durante o seminário anteriormente mencionado, é afirmado:

Em suma, o projeto almeja ser um instrumento que facilite a disseminação de loteamentos em áreas cuja ocupação seja o caminho de expansão de cidades ou foco de novas, desde que conformadas às disposições que salvaguardem as boas condições de habitabilidade dos núcleos urbanos, oferecendo, ao mesmo tempo, o máximo de garantias aos compradores. Por outro lado, não só sanciona gravemente a transgressão de seus dispositivos como oferece instrumento jurídico às Prefeituras para correção dos loteamentos irregularmente realizados. Na medida em que se vale da técnica de conjugar o interesse dos compradores com o do Município, ao permitir aos primeiros cessar o pagamento quando o loteamento seja irregular, impulsiona vivamente o loteador a se submeter às exigências fixadas legalmente. (CEPAM, 1969: 44).

Ao documento-base de discussão do anteprojeto de lei foram somados documentos apresentados pelos participantes, dentre os quais o Código de Obras de Recife. O anteprojeto de lei resultante desse encontro considerou a caracterização de uma área urbana e de uma área de “expansão urbana”; previu a destinação de no mínimo 35% para

³⁹ Essa justificativa foi elaborada pelo arquiteto-urbanista Cândido Malta Campos Filho, Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pelo jurista Celso Antonio Bandeira de Mello, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e pelo advogado José Osório de Azevedo Júnior. Eles elaboraram a versão do anteprojeto que serviu de base para a discussão dos participantes do seminário.

áreas destinadas a sistema de circulação, equipamento urbano e comunitário, e espaços livres para uso público; impediu a instalação de loteamentos em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações e onde as condições geológicas não fossem propícias; munuiu o Poder Público Municipal de instrumentos para coibir loteamentos irregulares.

Na tentativa de recuperar as impressões dos técnicos participantes desse seminário, a pesquisadora Gisela Leonelli realizou entrevistas, em 2010, com alguns deles. Ao abordar algumas questões polêmicas que surgiram ao longo do debate, destacou-se a questão sobre a competência federal para legislar sobre parcelamento do solo, a qual foi bastante discutida, em especial por juristas presentes, chegando-se à conclusão que caberia sim regulação federal em torno do tema, dado o caráter civil do direito de propriedade. O urbanista Domingos Theodoro de Azevedo Neto, ao abordar a aprovação de loteamentos no Estado de São Paulo, menciona conflito legislativo em relação à lei sanitária do Estado de São Paulo⁴⁰, gerando dúvidas para aplicação naqueles municípios que possuíam suas leis específicas de parcelamento do solo, principalmente no caso do Município de São Paulo (LEONELLI, 2011: 10). Outro fato mencionado no seminário era a falta de leis municipais sobre loteamento em grande parte das cidades, o que ressaltava a importância de regulamentação federal sobre o assunto, além de fortalecer o poder municipal no embate direto com os loteadores.

Qual é a ideia de ter também na federal? A ideia é que o setor imobiliário ele é muito atuante em nível municipal, quer dizer, os interesses imobiliários são muito atuantes no nível municipal. Então você jogar a responsabilidade para o nível municipal significa você colocar estas regras sob quase o comando dos interesses imobiliários, porque eles quase que dominam, porque vereadores, cheio de propriedades ou ligados a construtoras ou incorporadoras é muito comum (CAMPOS FILHO, Cândido Malta *apud* LEONELLI, 2011: 11).

⁴⁰ A Lei nº. 1.561-A, de 29 de dezembro de 1951, que dispôs sobre a Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços no Estado de São Paulo, tratou sobre o “Traçado Sanitário das Cidades”, indicando em seu artigo 279 que para os novos planos de arruamento e loteamento seria necessária a submissão de projeto ao Departamento de Saúde contendo

“I - planta geral, na escala de 1:1.000 ou 1:2.000, com curvas de nível de metro em metro, com a indicação de todos os logradouros públicos e da divisão das áreas em lotes;

II - perfis longitudinais e transversais de todos os logradouros públicos nas escalas horizontal 1:1.000 ou 1:2.000 e vertical 1:100 ou 1:200;

III - indicação do sistema de escoamento das águas pluviais e das águas servidas e respectivas redes;

IV - memorial descritivo e justificativo do projeto.”

Foram ainda definidas larguras mínimas para ruas e leito carroçável, bem como comprimento máximo para quadras, indicando passagem para pedestres a cada 150 metros no caso de quadras mais longas (Artigos 280 e 284). Faixa de no mínimo 14 metros para o traçado do logradouro público foi prevista ao longo dos cursos de água e área mínima de 30% do total a ser arruado deveria ser reservada a espaços abertos públicos compreendendo ruas e sistemas de recreio (Artigos 285 e 286). O arruamento de terrenos baixos, alagadiços e sujeitos a inundações estaria interdito, a menos que providências para assegurar-lhes o escoamento das águas e drenagem fossem adotadas (artigo 289). A área mínima do lote foi prevista em 250 metros quadrados (Artigo 290, Parágrafo único).

Em outro trecho do depoimento dado pelo arquiteto e urbanista Cândido Malta Campos Filho, ele explica a proposta de controle da expansão urbana e a prioridade na exigência das áreas públicas em detrimento da infraestrutura:

E quanto à regra urbanística, eu propus, e foi aceito, primeiro que deveria ter uma regra de expansão urbana, quer dizer, a cidade não pode crescer ao léu, fazer o planejamento urbano significa controlar inclusive o crescimento, coisas que até hoje, não conseguimos. No seminário na Bahia, estávamos ali debatendo que regra colocar, então ficou caracterizado que tem que ter uma zona urbana e outra de expansão e outra é que devemos ter que assegurar o espaço público. Assegurar o espaço público e deixar a infraestrutura por conta das prefeituras, na medida em que, tendo recursos, ela iria implementando, ao longo do tempo. É uma situação bem realista, uma vez que as prefeituras têm um déficit gigantesco acumulado, no Brasil todo, de falta de infraestrutura. Então não tinha sentido exigir dela que fizesse a infraestrutura e não tinha sentido exigir dos loteadores. Este é outro ponto importante porque a ideia era baratear a oferta de lotes. Se a gente exigisse desde o início a infraestrutura completa, o loteamento ia ser clandestino. (LEONELLI, 2011: 9)

A questão da infraestrutura mínima a ser exigida é tema de debate ainda hoje, não tendo realmente composto o texto original da lei que veio a ser aprovada em 1979, mas sendo posteriormente incorporada a ela dentre as alterações promovidas 20 anos depois, pela Lei nº 9.785/99, como veremos adiante. Esse tema também foi um dos principais pontos de embate surgidos no processo de revisão da Lei Lehmann, conforme será abordado no Capítulo 4 desta tese.

Esse anteprojeto de lei — que chegou a ser encaminhado ao Ministro do Interior à época, José Costa Cavalcanti, para exame do Presidente da República — continha, assim, vários dos dispositivos que fariam parte do texto aprovado somente 10 anos depois, originando a Lei nº 6.766/79.

Em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, por meio do Decreto nº 74.156, trazendo destaque para a temática das regiões metropolitanas e a questão do uso do solo. A partir de simpósio organizado pela Fundação Milton Campos, intitulado “Simpósio sobre Política Urbana – O Homem e a Cidade” — que chegou a contar com a participação do então Presidente da República, Gal. Ernesto Geisel—, esse tema ganha maior centralidade na agenda política, fazendo com que uma nova revisão do anteprojeto seja feita. O Senador Otto Lehmann consegue a cooperação técnica da Secretaria dos Negócios Metropolitanos de São Paulo, chefiada pelo Arquiteto Roberto Cerqueira César, cabendo à recém criada Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – Emplasa (atual Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.), presidida por Eurico de Andrade Azevedo, a apresentação de uma nova redação ao anteprojeto de lei elaborado em 1969 (BRASIL, 1980: 9-10).

Segundo MUKAI *et al.* (1980: IX-X), a tramitação da projeto de lei que deu origem à Lei nº 6.766/79 se deu da seguinte forma:

A Lei n. 6.766/79 teve origem no Projeto do Senado n. 18, proposto em 11 de março de 1977 [pelo Senador Otto Cyrillo Lehmann], o qual recebeu, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o Parecer n. 770/78, sendo relator o Senador Helvídio Nunes; e nessa Casa também foi alvo da Emenda nº 1 – CCJ. Em Plenário, recebeu a Emenda Substitutiva nº 2. Finalmente, com o Parecer nº 402/75 da Comissão de Redação, sendo relator o Senador Dirceu Cardoso, o projeto recebeu sua redação final. Na Câmara dos Deputados foi aprovado sem emendas.

Na Justificação ao Projeto de Lei apresentado ao Senado, elaborada pelo Senador Otto Lehmann, lê-se:

Em verdade, o Decreto-Lei nº 58/37, 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 (BRASIL, 1980: 7).

O Senador Lehmann aponta em sua justificação ao PL que a discussão sobre novas regras a essa matéria esteve presente nos debates no meio jurídico durante os vinte anos anteriores. Esperava-se que, com a promulgação da lei sobre parcelamento do solo para fins urbanos, ocorresse o reforço da atuação dos Estados e Municípios na promoção do desenvolvimento urbano e na solução dos problemas urbanísticos, a proteção dos compradores de lotes e a sanção aos loteadores irregulares, definindo com precisão os crimes cometidos (BRASIL, 1980: 11).

É muito interessante o depoimento de Cândido Malta Campos Filho sobre os antecedentes da aprovação da Lei Lehmann, em que ele vincula a pressão popular realizada pelos movimentos de luta por regularização dos loteamentos e a resposta do governo militar por meio do apoio à aprovação da lei federal sobre o tema. Campos Filho menciona que, pouco antes da aprovação da Lei 6.766/79, houve uma visita do Presidente Figueiredo à cidade de São Paulo, tendo ele participado de reunião em que estavam presentes representantes desses movimentos e na qual ele teria assumido compromisso por “mandar aprovar” o projeto em tramitação no Congresso. Considerando-se que o texto-base da lei já estava pronto dez anos antes de sua aprovação, é interessante estabelecer dois contrapontos: primeiro em relação à postura tecnocrática normalmente associada ao regime militar e, segundo, em relação à politização da questão urbana, pois ela se tornou “[...] um peso ponderável na balança de deslegitimação do regime” (KOWARICK; BONDUKI, 1994: 149).

2.2 CONTEÚDO DA LEI Nº 6.766/79

A Lei nº 6.766/79 trata do parcelamento do solo para fins urbanos em 55 artigos, distribuídos em dez capítulos:

- CAPÍTULO I - Disposições Preliminares - Art. 2º e Art. 3º
- CAPÍTULO II - Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento - Art. 4º e Art. 5º
- CAPÍTULO III - Do Projeto de Loteamento - Art. 6º a Art. 9º
- CAPÍTULO IV - Do Projeto de Desmembramento - Art. 10 e Art. 11.
- CAPÍTULO V - Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento - Art. 12 a Art. 17
- CAPÍTULO VI - Do Registro do Loteamento e Desmembramento - Art. 18 a Art. 24
- CAPÍTULO VII - Dos Contratos - Art. 25 a Art. 36
- CAPÍTULO VIII - Disposições Gerais - Art. 37 a Art. 49
- CAPÍTULO IX - Disposições Penais - Art. 50 a Art. 52
- CAPÍTULO X - Disposições Finais - Art. 53 a Art. 55

No Capítulo I são definidas as duas formas básicas de parcelamento do solo urbano:

- os loteamentos ou subdivisões de glebas em lotes com “abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (art. 2º, § 1º);
- os desmembramentos por subdivisão de gleba em lotes com o “aproveitamento do sistema viário existente” (art. 2º, § 2º).

Também define que o parcelamento do solo para fins urbanos somente será admitido em zonas urbanas ou de expansão urbana, definidas por lei municipal, vetando o parcelamento em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em terrenos aterrados com material nocivo à saúde, em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, em terrenos onde as condições geológicas desaconselhem a edificação e em áreas de preservação ecológica ou poluídas (art. 3º).

Em seu Capítulo II, a lei prevê atendimento dos seguintes requisitos mínimos para loteamento: áreas destinadas à circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, além de espaços livres de uso público (art. 4º, inciso I, §§ 1º e 2º). A área mínima dos lotes deve ser de 125 m² e frente mínima de 5 metros, ficando a cargo dos Estados ou Municípios o estabelecimento de parâmetros diferenciados em caso de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social (art. 4º, inciso II). Ao longo dos cursos d’água e das faixas de domínio público das ferrovias, rodovias e dutos tornou-se obrigatória a reserva de faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado, “salvo maiores exigências da legislação específica” (art. 4º, inciso III). Esse

dispositivo é normalmente criticado por propor a não-ocupação de faixa em desacordo ao disposto no Código Florestal (Lei nº 4.771/65, art. 2º). No entanto, na época da promulgação da Lei nº 6.766/79, o referido código previa uma área de preservação que poderia ser inclusive menor, prevendo faixa marginal de somente 5 metros em caso de rios com menos de 10 metros de largura. Somente em 1986 o Código Florestal é alterado e a área mínima passa a ser 30 metros para cursos d'água de até 10 metros.

O Capítulo III trata das exigências a serem entendidas pelo projeto do loteamento. Antes da apresentação do projeto propriamente dito, o loteador deverá apresentar à municipalidade requerimento específico e a planta do loteamento com indicações do uso pretendido, a divisa da gleba a ser loteada, as curvas de nível, a localização dos cursos d'água, a indicação de arruamentos contíguos, de equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou nas suas adjacências (art. 6º). De posse dessa planta, a Prefeitura deverá indicar na planta apresentada:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário da cidade e do Município relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas; II - o traçado básico do sistema viário principal; III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público; IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis; V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis (art. 7º).

A lei possibilita aos Municípios de até 50 mil habitantes a dispensa a essas etapas prévias de análise (art. 8º), o que em princípio limita seu poder de intervenção na sugestão de um melhor projeto para o loteamento proposto. O conhecimento sobre a limitação dos Municípios em relação à prática do planejamento urbano talvez tenha inspirado essa disposição, evitando assim um fluxo de análise que não redundaria em proposições substantivas por parte da municipalidade. Ao mesmo tempo, deixou de exercer um possível fator indutor que a análise do “pré-projeto” poderia agregar à estruturação da prática planejadora dos Municípios.

Quanto ao projeto, desenhos e memorial descritivo deveriam fazer parte de sua composição, juntamente com título de propriedade da gleba do imóvel, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais (art. 9º).

Art. 9º. [...]

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

- I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;
- II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;
- III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, ponto de tangência e ângulos centrais das vias;
- IV - os perfis longitudinais, e transversais de todas as vias de circulação e praças;
- V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

O Capítulo IV, ao tratar do projeto de desmembramento, afirma aplicarem-se ao desmembramento os mesmos requisitos urbanísticos previstos ao loteamento.

Quanto à aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento, objeto do Capítulo V da lei, define-se que ela é de responsabilidade da Prefeitura Municipal ou, quando for o caso, do Distrito Federal (art. 12). O exame e a anuência prévia dos Estados ocorrerão quando o loteamento ou o desmembramento se localizar em: área de interesse especial, tais como áreas de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definidas por legislação estadual ou federal; área limítrofe do município ou pertencer a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, também definidas em lei; ou quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (art. 13). Também foi definido que lei municipal deveria definir prazos para análise e aprovação dos projetos de loteamento (art. 16).

Para o registro do loteamento ou do desmembramento, tratado no Capítulo VI, é previsto prazo máximo de 180 dias para o loteador fazer o registro imobiliário munido dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel;

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;

IV - certidões:

a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de

escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de dois anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI - exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento. (art. 18)

É prevista publicidade ao pedido de registro para possibilitar a manifestação de alguma eventual discordância em relação ao loteamento. Se num prazo de 15 dias não houver nenhum pedido de impugnação, o registro é realizado, sendo esse fato comunicado pelo oficial de Registro à Prefeitura por certidão (art. 19).

Desde a data de registro do loteamento, passam a fazer parte do domínio do Município praças, vias, espaços livres e equipamentos urbanos previstos no memorial descritivo (art. 22).

O cancelamento do registro está previsto no art. 23, podendo ser proposto por decisão judicial, por meio de requerimento do loteador ou por requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes, nesses dois casos mediante anuência da Prefeitura.

Segundo Ceneviva (1994), a Lei nº 6.766/79 previu o entrosamento entre registros e cadastros, pois a matrícula do imóvel passou a conter o número do respectivo cadastro municipal.

Só após a promulgação da lei federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (denominada Lei Lehmann), é que a legislação urbanística foi vinculada à legislação registrária, dificultando muito a comercialização de lotes que não estejam ‘urbanamente’ implantados. Ela também criminalizou o parcelamento irregular, o que serviu de freio para as ações menos ortodoxas dos loteadores. (p. 53).

O Capítulo VII, que trata dos contratos, tem claramente a redução dos riscos negociais como objetivo, mencionando, por exemplo, que os adquirentes de propriedades loteadas assumem os direitos e as obrigações assumidos pelo transmitente (art. 29). Os compromissos de compra e venda deverão contar com indicações sobre, dentre outras, a denominação e a situação do loteamento, número e data de inscrição; descrição do lote; declaração de restrições urbanísticas do loteamento (art. 26).

Ainda no sentido de garantir a segurança contratual para ambas as partes — loteador e adquirente de lote — o art. 37 do Capítulo VIII proíbe a venda ou a promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. No caso de ser verificado que o loteamento ou o desmembramento não esteja registrado ou regularmente executado, ou ainda em caso de haver notificação da Prefeitura, o adquirente do lote deverá suspender o pagamento das prestações a pagar, notificando ao mesmo tempo o

loteador para que as regularizações necessárias sejam realizadas (art. 38). A rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente será nula de pleno direito quando o loteamento não estiver regularmente inscrito (art. 39). A Prefeitura poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado irregularmente em caso de o loteador não cumprir as determinações de adequação, para que os padrões de desenvolvimento urbano não sejam prejudicados e os direitos dos adquirentes de lotes sejam garantidos (art. 40). Nesse caso, a Prefeitura poderá ser ressarcida em relação aos custos envolvidos com essa regularização diretamente pelo loteador, por via judicial, ou por meio do recebimento das prestações que o adquirente ainda venha a pagar pelo lote. O art. 40 é o único a tratar sobre o tema da regularização fundiária na lei de parcelamento do solo urbano; alterações introduzidas pela Lei nº 9.785/99, como veremos a seguir, acrescentam alguns instrumentos relativos a essa temática.

Em seu art. 44, autoriza o Município, o Distrito Federal e o Estado a desapropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação. Segundo Paulo Lomar,

Esse preceito foi acrescentado à lei para eliminar as dúvidas que até então existiam sobre a possibilidade de desapropriação para fim de reurbanização. Expoente da polêmica em torno dessa possibilidade foi o caso da reurbanização dos pólos terminais do metrô de São Paulo nos bairros Santana–Jabaquara. O problema chegou ao Supremo Tribunal Federal que, em acórdão proferido pelo plenário em 12/4/76, decidiu pela validade tanto das desapropriações como das alienações posteriormente realizadas a terceiros dos imóveis gerados pela reurbanização. (IPEA; INFURB, 2001: 63).

O Capítulo IX apresenta as disposições penais a que estão submetidos aqueles que desrespeitarem as determinações previstas nesta lei, tratando como crime contra a Administração Pública “efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente”; ou sem observar as “determinações constantes do ato administrativo de licença”; ou ainda “fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo”, sendo previstas penas de reclusão aplicáveis (art. 50).

Como disposições finais, no Capítulo X, tem-se que “as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente” (art. 53).

2.3 ALTERAÇÕES À LEI LEHMANN

A Lei nº 6.766/79 sofreu alterações em virtude da aprovação das seguintes medidas:

- Lei nº 9.785, de 29/01/1999: Alterou os §§ 2º a 6º do art. 2º; art. 3º; inciso I e § 1º do art. 4º; Parágrafo Único do art. 7º; Art. 8º; § 3º do art. 9º; arts. 10 e 11; Parágrafo Único do art. 12; art. 13; art. 16; acresceu §§ 4º e 5º ao art. 18; §§ 3º a 6º do art. 26; § 5º do art. 40; Parágrafo Único do art. 43; Parágrafo Único, inciso II do art. 50; Parágrafo Único do art. 51; e art. 53-a.
- Lei nº 10.932, de 03/08/2004: Alterou o Inciso III do art. 4º e acresceu § 3º ao art. 4º.
- Lei nº 11.445, de 05/01/2007: Alterou o § 5º do art. 2º.
- Lei nº 12.424, de 16/06/2011: Alterou o Inciso III do § 2º do art. 9º e acrescentou o Parágrafo Único ao art. 22.
- Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012: Alterou o art. 12.

A seguir, serão comentadas as alterações promovidas por essas medidas.

2.3.1 Alterações promovidas pela Lei nº 9.785, de 29/01/1999

A primeira alteração promovida na Lei 6.766/79 ocorreu após vinte anos de sua vigência, em 1999, por meio da publicação da Lei 9.785, oriunda do Projeto de Lei 3.818 de 1993, mas que teve sua tramitação posta em ritmo de urgência em 1996 a partir da integração da Secretaria de Política Urbana – Sepurb⁴¹ à sua discussão. Segundo documento publicado pela Sepurb à época,

O diagnóstico nacional evidenciava a inadequação das leis municipais para a produção habitacional de interesse social. Essas leis abrigam, em sua maioria, interpretações restritivas da lei federal, com exigências que encarecem e, em certos casos, inviabilizam a produção habitacional. O primeiro passo para a modernização da legislação foi dado com a proposta da revisão da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano em todo o país. (SEPURB, 1999: 3).

Segundo a sinopse comentada da lei, foram dois os principais objetivos dessa lei: conferir maior autonomia aos Municípios quanto à definição dos requisitos urbanísticos dos parcelamentos e também quanto à participação dos Estados no processo de aprovação de loteamentos, por um lado, e permitir a realização e a legalização de parcelamentos do

⁴¹ A Sepurb integrava o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo sucedida pela SEDU – Secretaria do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em 1999.

solo urbano com fins habitacionais, em gleba pendente de procedimento judicial expropriatório, possibilitando a emissão e o registro de título de cessão da posse de lotes, por outro (SEPURB, 1999: 18).

Ainda segundo o mesmo documento,

A expectativa é a de que a presente legislação estimule a produção de novos parcelamentos populares, como também a retomada dos debates visando a reformulação mais ampla da legislação sobre o parcelamento do solo urbano e de outras leis e projetos de leis de interesse ao desenvolvimento dos centros urbanos (SEPURB, 1999: 18).

Explanando sua opinião sobre se as alterações promovidas na Lei nº 6.766/79 seriam ou não um retrocesso, Edésio Fernandes comenta ser esse um exemplo de alteração legislativa que teve início a partir de uma boa intenção e, no processo de discussão no Congresso Nacional, teria se desvirtuado. Segundo Fernandes (2008: 37), esse projeto teve origem a partir de demanda do Ministério Público de São Paulo a partir da necessidade de regularização de loteamentos, tendo sido proposto que, uma vez concedida a imissão provisória da posse para a prefeitura, o registro do imóvel pudesse ser feito, independentemente de o processo de indenização sobre a área desapropriada ter finalizado, uma vez que normalmente esse processo é muito demorado e impede a decorrência de ações necessárias à regularização. Uma vez aberta a discussão, outras medidas foram sendo sugeridas, dentre as quais a retirada da exigência de 35% de área mínima a ser doada para uso público, passando a responsabilidade para o Município definir a porcentagem a ser destinada como área mínima. No entanto, grande parte dos Municípios não possui lei municipal, ou sofre ingerências políticas para essa definição, representando desse ponto de vista um retrocesso em relação a essa questão.

Alterações relativas à maior autonomia municipal no processo de parcelamento do solo para fins urbanos

As principais alterações promovidas pela Lei nº 9.785/99 foram relativas à definição de lote — inexistente anteriormente — como “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” (art. 2º, § 4º). Foram incluídos mais dois parágrafos ao art. 2º para definir infraestrutura básica conforme sua inserção ou não em zonas especiais de interesse social:

Art. 2º. [...]

§ 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 não⁴².

⁴² O § 5º do art. 2º foi posteriormente alterado pela Lei 10.932/04, conforme veremos a seguir.

§ 6º. 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.

A definição sobre o que seria a infraestrutura básica aos lotes urbanos tem sido objeto de intensos debates durante a tramitação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – PL 3.057/00 no Congresso Nacional. Por um lado, os loteadores apontam que a exigência em relação à infraestrutura básica encarece o preço do lote, tornando-o um produto cada vez mais inacessível às camadas pobres da população. Por outro lado, aqueles que defendem essa exigência apontam a necessidade de garantir a qualidade de vida e o acesso a itens básicos de conforto, segurança, salubridade e acessibilidade à população. Além disso, outras questões têm sido levantadas, como a definição de requisitos mínimos nacionais e o quanto cada tipo de exigência realmente é determinante para a formação do preço final do lote.

Nesse sentido, a não-exigência de energia elétrica pública como infraestrutura básica aos parcelamentos instalados em ZHIS, conforme § 6º do art. 2º, tem recebido críticas.

A Lei nº 9.785/99 faz referência ao Plano Diretor, inserindo-o na observância de regras ou remetendo a ele em alguns casos, dentre os quais nas novas redações do art. 3º, que possibilita o parcelamento também em área de urbanização específica definida pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal, e do inciso I do art. 4º, pelo qual um dos requisitos a serem atendidos pelos loteamentos é que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à *densidade de ocupação prevista pelo plano diretor* ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”.

O § 1º do art. 4º teve sua redação alterada, deixando de exigir o mínimo de 35% da gleba para áreas públicas destinadas ao sistema de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público. Passou a estipular que “a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”. A lei, no entanto, não previu qual deve ser o parâmetro a ser seguido no caso da inexistência de lei municipal.

A alteração na redação do art. 13, substituindo a exigência de exame e anuência prévia do Estado pelo disciplinamento das regras de aprovação a serem seguidas pelos Municípios confere maior autonomia a estes.

Nas Disposições Finais foi acrescentado o art. 53-A, cujo objetivo foi reconhecer que planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras e do Distrito Federal, bem como regularizações de parcelamentos e assentamentos, são de “interesse público”, podendo ser menos exigente em relação à documentação registrária em virtude das sanções às quais os administradores públicos já estão dispostos; ou seja, buscou-se a diferenciação em relação às exigências feitas ao loteador privado.

Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.

Alterações relativas ao parcelamento e à titulação da posse ou da cessão da posse de área desapropriada

Outra importante alteração foi a inserção dos §§ 4º e 5º do art. 18, a seguir reproduzidos:

Art. 18. [...]

§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

§ 5º No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos.

Como essa mesma lei alterou, além da Lei nº 6.766/79, também o Decreto-Lei nº 3.365/41 — que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública — e a Lei nº 6.015/73 — que dispõe sobre registros públicos —, tornou-se necessário compatibilizar a lei do parcelamento do solo urbano com essas modificações feitas.

A inserção de quatro parágrafos ao art. 26, que afirma em seu *caput* que os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão podem ser feitos por escritura pública ou instrumento particular, tem por função disciplinar a “averbação da posse em nome do Poder Público expropriante e a titulação da cessão da posse aos beneficiários finais dos parcelamentos executados em áreas desapropriadas” (SEPURB, 1999: 21).

Art. 26. [...]

§ 3º Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil.

§ 4º A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

§ 5º Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3º converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

§ 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.

Vetos

Houve, ainda, três proposições vetadas:

- § 2º do art. 2º, por alterar a definição de desmembramento, que passaria a incluir “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”, com o intuito de estimular sua adoção e burlar a exigência de destinação de área da gleba ao poder público.
- § 3º do art. 2º, por definir gleba como sendo “o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularizado e registrado em cartório” e, segundo a mensagem de veto “permitir a prática do desdobro sucessivo de lotes”, podendo ser utilizado, assim, como subterfúgio ao cumprimento da Lei nº 6.766/79, que não prevê a figura do desdobro.
- Parágrafo único do art. 51, que propunha a extinção da infração se o loteador infrator sanasse as irregularidades até o oferecimento da denúncia, sendo mencionado na mensagem de veto que a medida só serviria para “beneficiar desonestos e inescrupulosos loteadores que, respaldados pela lei, poderiam realizar urbanizações clandestinas impunemente, reservando para as hipóteses em que fossem indiciados a efetiva execução de suas obrigações”.

2.3.2 Alterações promovidas pela Lei nº 10.932, de 03/08/2004

As alterações promovidas pela Lei nº 10.932/2004 à Lei Lehmann foram bem pontuais. Foi eliminado termo “duto” do inciso III do art. 4º e inserido um parágrafo específico para tratar do assunto.

Art. 4º. [...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

2.3.3 Alterações promovidas pela Lei nº 11.445, de 05/01/2007

A Lei nº 11.455/07 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Ela altera a redação do § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766/79, que passa a ser a seguinte:

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Portanto, ela omite o termo “redes” de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica, vislumbrando outras soluções de esgotamento (tais como fossas sépticas, por exemplo) e abastecimento (como poços e cisternas, por exemplo). Também omitiu, em relação à redação anterior, o complemento “pavimentada ou não” para vias de circulação.

2.3.4 Alterações promovidas pela Lei nº 12.424, de 16/06/2011

A Lei nº 12.424, aprovada em 16/06/2011 teve sua origem na Medida Provisória nº 514/10 e alterou, além da Lei nº 6.766/79, a Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; a Lei nº 10.188/01, que criou o Programa de Arrendamento Residencial; a Lei nº 6.015/73, dos Registros Públicos; a Lei nº 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias; e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

A alteração feita na Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi pontual e incidiu em um artigo, por meio da inserção de parágrafo único ao art. 22, na forma que segue.

Art. 22 [...]

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o

parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio.

2.3.5 Alterações promovidas pela Lei nº 12.608, de 10/04/2012

A Lei nº 12.608/12, oriunda da Medida Provisória 547/11, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e altera, além da Lei nº 6.766/79, o Estatuto da Cidade e a Lei nº 12.340/2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC. As principais alterações promovidas pela Lei nº 12.608/12 incidem no Estatuto da Cidade, com a criação de cadastro nacional de municípios com áreas susceptíveis a escorregamentos e também com a elaboração de plano específico relativo a áreas de expansão urbana por parte desses municípios. A Lei nº 12.608/12 é uma das respostas do Estado ao número de mortes cada vez maior em decorrência dos deslizamentos de terra nos períodos chuvosos⁴³. Embora haja fenômenos geológicos que expliquem essas movimentações de terra, portanto naturais, a presença de ocupações irregulares sabidamente exerce impacto maior a esses escorregamentos quando de intensas precipitações pluviométricas. Em recente estudo realizado pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM, órgão integrante do Ministério das Minas e Energia, como insumo para elaboração e planejamento do Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres do PPA-2012 a 2015, foram identificados 161 municípios com muito alta suscetibilidade a deslizamentos de terra, 90 municípios com alta suscetibilidade e 1.192 municípios com média suscetibilidade⁴⁴.

Os municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos serão incluídos no cadastro nacional por iniciativa própria ou por indicação dos demais entes e, uma vez incluídos, deverão:

- I - elaborar mapeamento contendo as áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;*
- II - elaborar plano de contingência e instituir núcleos de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC;*
- III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos;*
- IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos; e*
- V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo urbano.** (grifos da autora)

43 Em janeiro de 2011, a região serrana do Rio de Janeiro sofreu uma intensa movimentação de solo, a qual atingiu áreas tipicamente identificadas como áreas de risco e outras não; foram cerca de 900 pessoas mortas.

44 MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA - CPRM. Seleção de municípios críticos a deslizamentos - nota explicativa. Brasília, outubro 2011. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/apresentacao_susc.pdf>. Acesso em 12/01/2012.

Conforme previsto no art. 22 da Lei nº 12.608/12, “o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro”.

Caso seja verificada a existência de ocupações em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos, o município deverá adotar “providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro”. O planejamento dessa remoção deverá integrar o plano diretor desses municípios conforme disposto na referida lei, passando a integrar o art. 42-A, inciso III do Estatuto da Cidade. As regras para a efetivação da eventual remoção devem ser pautadas pelos seguintes procedimentos:

Art. 22 [Alterando o art. 3º-B da Lei nº 12.340/10]

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia.

§ 2º. Na hipótese de remoção de edificações deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§ 3º. Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

Em relação à Lei nº 6.766/79, a alteração promovida pela Lei nº 12.608/12 incide no art. 12, indicando que o projeto de loteamento ou desmembramento a ser executado somente poderá ser aprovado nos municípios integrantes do futuro cadastro se forem atendidas as disposições da carta geotécnica. Essa alteração passa a vigorar dois anos após a alteração da legislação, portanto em abril de 2014, tempo hábil previsto para a formação do cadastro nacional. Outra importante alteração nesse mesmo artigo é a inserção do § 3º, que veda a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

Outra alteração importante relativa ao parcelamento do solo é a obrigatoriedade de existência de plano específico quando da ampliação do perímetro do município, o qual era denominado de Plano de Expansão Urbana na MPV 547/11. A inclusão dessa disposição no Estatuto da Cidade, na forma do art. 42-B, foi feita sob a seguinte redação.

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

I - demarcação do novo perímetro urbano;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em geral, as alterações feitas na Lei nº 6.766/79 focaram a maior autonomia municipal na regularização fundiária e na regularização administrativa dos loteamentos, simplificando procedimentos e especificando requisitos urbanísticos a serem atendidos. Além disso, foram também reduzidas exigências registrárias relativas ao registro de parcelamentos de interesse social. A Lei nº 12.608/12 trouxe uma importante mudança ao exigir a vinculação de existência de plano específico em caso de parcelamento do solo para fins urbanos em áreas de expansão urbana, o que implicará maior controle pelo Município em relação à conformação de sua expansão.

Pode-se notar, assim, a busca por uma maior regulação do Estado com a previsão de ferramentas gerenciais para observância sobre se a norma está sendo cumprida. Um exemplo disso é a criação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Somente as vedações impostas ao parcelamento do solo urbano em terrenos inadequados previstas na Lei nº 6.766/79 não foram suficientes para impedir a ocupação dessas áreas. Da mesma forma, essas ferramentas gerenciais e os incentivos propostos para linhas de financiamento aos municípios que aumentem a oferta de terra urbanizada para HIS deverão encontrar as mesmas dificuldades na medida em que as condições que geram essa situação não se alterarem.

2.4 AVANÇOS DA LEI 6.766/79

A Lei nº 6.766/79 instituiu uma série de novas exigências aos agentes produtores em termos de conferir maior qualidade aos loteamentos, prevendo punições àqueles que descumprissem as normas.

A Lei Lehmann foi revolucionária, tendo levantado uma grande onda de protestos à sua promulgação. Achavam-na mal escrita, com imperfeições de técnica legislativa, mas o que mais provocou reações, além da criminalização, foi o fato de uma mesma lei tratar de registros públicos e requisitos urbanísticos, como se fossem assuntos absolutamente diversos. (CENEVIVA, 1994: 100).

MUKAI et al. (1980: XIII), ao analisarem este instrumento legal intrinsecamente, enfatizaram o mérito desta lei em confluir os aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais incidentes no ato de parcelar. Mencionaram também que a Lei impôs a regularização dos loteamentos clandestinos existentes, abrindo espaço para uma ação mais desenvolvida e eficaz do poder público com o objetivo de solucionar os problemas sociais deles resultantes.

Condições para assegurar a qualidade dos loteamentos foram inseridas, como a proibição de sua produção em áreas com declividade igual ou superior a 30% e em terrenos inundáveis, sujeitos à inundação ou poluição. Requisitos urbanísticos são definidos por meio de áreas destinadas à circulação, a equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres. (MUKAI et al., 1980: 117-118).

Maiores exigências em relação ao projeto do loteamento passaram a ser realizadas, como “demarcação das divisas da gleba, com curvas de nível, localização dos cursos d’água, bosques e construções, indicação dos arruamentos vizinhos e sua distância ao loteamento, o tipo de uso predominante a que se destina e as características, dimensões e localização das zonas de uso vizinhas” (MUKAI et al., 1980: 118).

Foi também objeto de regulação a alteração de “uso de solo rural para fins urbanos, que passaram a exigir prévia anuência do INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, e da aprovação da Prefeitura” (MUKAI et al., 1980: 119-120).

Uma questão ambígua em relação à Lei nº 6.766/79, mas que diz respeito a toda lei nacional que se aplica aos níveis subnacionais no país, é sobre o nível de detalhamento a que chega, que por um lado pode ser importante ao respaldar o nível de governo ao qual se destina ou, por outro lado, pode se chocar com a autonomia desse ente federativo. A citação a seguir destacada chama a atenção para os fatores positivos trazidos pela lei aqui analisada.

[...] as diversidades encontradas entre os 4.973 municípios brasileiros são tantas que diretrizes genéricas na gestão do urbano são, no mínimo por seu caráter pedagógico — especialmente para os municípios com menor suporte técnico —, até bem-vindas.

Exemplo disso é a Lei Lehmann [...]. Essa lei preenche lacunas existentes na maior parte dos municípios brasileiros, naquilo que se refere à expansão da malha urbana, ao formular os requisitos mínimos de aptidão do sítio ao loteamento, destinação de áreas públicas, tamanho e forma mínima de lote etc. (CENEVIVA, 1994: 75).

Os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 foram regulamentados por meio da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único). A sustentabilidade das cidades; a gestão democrática; a cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a simplificação da legislação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes (art. 2º) são algumas das diretrizes para o alcance das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, consagradas na CF.

A função social da propriedade no caso de loteamentos somente estará garantida se estiver de acordo com as diretrizes para uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, conforme o art. 6º da lei. No entanto, nem sempre o Poder Público municipal submete os interesses dos loteadores aos interesses da cidade.

As alterações feitas recentemente na Lei de Parcelamento do Solo Urbano buscaram uma maior atuação do Poder Público nessa área com intuito de viabilizar um aumento da oferta de lotes urbanizados.

2.5 LACUNAS E INCOMPATIBILIDADES PERMANECENTES NA LEI Nº 6.766/79

Um olhar possibilitado pelos mais de 30 anos que nos separam da instituição dessa lei ajuda-nos a observar que muitos dos problemas que deveriam por ela ser equacionados foram, no entanto, aprofundados. Um exemplo disso é que, ao ser cobrada uma série de exigências para loteamento, tornou-se menos vantajoso aos pequenos loteadores continuar atuando na área, beneficiando os grandes loteadores e dificultando cada vez mais o acesso à terra pela população de mais baixa renda. Esse fator não é decorrente exclusivamente da Lei nº 6.766/79, como já mencionado, mas resultado de uma série de fatores, sobretudo econômicos.

Segundo Ceneviva,

Os loteamentos são produtos de um processo onde participam inúmeros agentes, compondo um intrincado processo produtivo. O loteamento, no Brasil, na grande parte dos casos, corresponde a uma iniciativa empresarial privada, a um negócio. [...]

Assim, pode-se dizer que a atividade privada auferir lucros produzindo a coisa pública, a cidade. (CENEVIVA, 1994: 18).

A vertente patrimonialista que está na origem da formação de nossa sociedade explica, em parte, o processo de acumulação de terras e imóveis. Se nos países do capitalismo central as reformas sobre a propriedade da terra urbana no sentido de ampliar seu acesso à população foram feitas no final do século XIX e início do XX para fortalecer a atividade produtiva da construção para em seguida a atividade rentista se desenvolver a partir da propriedade construída, aqui os ganhos rentistas sobre a terra urbana nua ainda hoje são um padrão.

Estudo coordenado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas – IPEA e pelo Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas – INFURB de 1996 a 1998 avaliou instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo urbano em nove aglomerações urbanas do país — Belém, Natal, Recife, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba e Porto Alegre — e verificou alguns processos semelhantes de expansão urbana nessas cidades, dentre os quais:

- Ocupação descontrolada da área rural com usos urbanos;
- Desobediência a normas e padrões legais para a abertura de loteamentos e construção de moradias;
- Ocupação rarefeita gerando vazios à espera de valorização;
- Precário atendimento dessas áreas por infraestrutura e serviços urbanos;
- Ocupações irregulares ou clandestinas⁴⁵ de áreas de proteção ambiental (IPEA; INFURB, 2001: 74-79).

⁴⁵ Segundo Ipea/Coordenação Geral de Política Urbana (CGPUR); Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP); Instituto de Economia (IE-Nesur)/Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2002: 142):

- *Parcelamento regular, quando está de acordo com a legislação federal, estadual e municipal. O parcelamento só é considerado regular quando*
 - *aprovado pela prefeitura*
 - *executado segundo o projeto aprovado*
 - *registrado no Cartório de Imóveis*
- *Parcelamento irregular, quando possui o projeto de parcelamento aprovado, porém está em desacordo com as exigências físicas, jurídicas ou administrativas. As situações de irregularidade podem ser as seguintes:*
 - *técnicas - são relativas ao cumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação sintetizados no ato de aprovação;*
 - *físicas - são relativas à implantação do loteamento e às condições de dotação de infraestrutura conforme a respectiva aprovação;*
 - *jurídicas - são relativas à garantia do direito de propriedade, inerentes à forma de aquisição, à destinação e à localização do terreno;*

A presença de duas cidades — uma regulada e ordenada e outra desregulada e desordenada — é recorrente e acompanhada por uma prática de gestão que procede a uma “tolerância histórica à irregularidade e à clandestinidade, legitimada indiretamente por meio da cobrança de impostos” (IPEA; INFURB, 2001: 75).

Leis rígidas e bastante específicas em relação ao parcelamento do solo, tanto a lei federal quanto as municipais, acompanhadas por fiscalização falha são menções recorrentes nas aglomerações urbanas foco do estudo mencionado. As principais críticas dos loteadores de São Paulo quanto à Lei 6.766/79 referiam-se aos custos de infraestrutura e à ausência de áreas livres para a produção de lotes, sendo mencionada a pressão desses loteadores por modificações na legislação nesse sentido.

Em São Paulo, são insistentes as propostas de loteadores para a redução do padrão dos loteamentos, propondo a aceitação de uma urbanização evolutiva, financiada pelo Poder Público ou pelos compradores. Sabendo-se, entretanto, que os preços de lotes populares têm a ver menos com custos de produção do que com a capacidade de pagamento da demanda, não existe evidência de que a diminuição de exigências resultaria em redução de preço de venda. (IPEA; INFURB, 2001: 92).

Esse estudo apresenta outra demanda de São Paulo que veio a ser incorporada na alteração à Lei nº 6.766/79 empreendida em 1999, que tange à anuência prévia do Estado para aprovação de parcelamentos (IPEA; INFURB, 2001: 92).

Mudanças de estratégias dos empreendedores e novos produtos são mencionados, como a forma de parcelamento a partir de compras coletivas e os condomínios fechados. No caso das compras coletivas, uma associação se encarrega da aquisição do loteamento, compartilhando entre todos os futuros compradores os encargos do parcelamento; é mencionado no estudo que essa prática muitas vezes é um artifício de um loteador para repassar o ônus da regularização e a responsabilidade pela irregularidade aos compradores. Quanto aos condomínios fechados, produtos orientados principalmente às classes média e alta, são considerados empreendimentos irregulares, posto que contrariam as regras atuais de parcelamento, embora seu crescimento seja notável a partir da década de 1980.

A capacidade técnica da equipe encarregada pela análise, aprovação e fiscalização dos empreendimentos, a adequação entre as leis federal e municipais relativas ao parcelamento do solo e diretrizes políticas claras do Poder Público são mencionadas como determinantes na garantia dos interesses da maioria da população. Segundo o mencionado estudo, ainda, somente com uma posição competente dos técnicos e de

- administrativas - são relativas às condições de registro do parcelamento e ao seu cadastro. Permitem o controle da ocupação do solo, da circulação e dos serviços urbanos.

- Parcelamento clandestino, quando é executado sem nenhuma licença e está em desacordo com as exigências jurídicas e administrativas, podendo também não cumprir as exigências físicas e técnicas.

diretrizes políticas que resguardestem os interesses da cidade é que a prática comum de destinação das piores áreas da gleba para doação, por exemplo, poderá ser evitada (IPEA; INFURB, 2001: 93). A visão expressa pelo citado estudo é de que por meio de aperfeiçoamento tecnocrático e clareza das diretrizes políticas seja possível garantir o interesse público, em detrimento dos interesses particulares expressos pelo setor econômico. No entanto, é na prática cotidiana que os conflitos sociais emergem e devem ser tratados, com o envolvimento dos interessados diretos.

Outros estudos têm demonstrado os limites da Lei nº 6.766/79 em submeter a vontade do loteador à vontade maior da população da cidade. Em seu trabalho sobre a regulação urbanística em áreas de mananciais, em que analisou casos selecionados de municípios da região metropolitana de São Paulo, Beré (2005: 76) afirma:

Porém o fato que mais chama a atenção é a falta de eficiência das ações adotadas pelos diversos órgãos competentes para reprimir o parcelamento do solo [clandestino]. Os dados apresentados indicam que, na maioria absoluta dos casos, houve fiscalização do Município e do Estado, instauração de inquérito civil e ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público, prisões em flagrante, instauração de inquérito policial e até condenação criminal. Contudo, apesar da adoção dessas medidas, os loteamentos e desmembramentos, salvo uma exceção isolada, acabaram sendo implantados.

Desta constatação, é forçoso concluir que ou os instrumentos de atuação não estão sendo bem utilizados, ou que há necessidade de revisão e aperfeiçoamento desses instrumentos.

Segundo estudo desenvolvido pelo Resolo (Departamento de Regularização Fundiária do Município de São Paulo) em 2003,

Aproximadamente um quinto do território do município de São Paulo está ocupado por loteamentos irregulares. São cerca de 3.000 áreas, onde vivem perto de três milhões de pessoas, na maioria dos casos longe dos benefícios que a cidade legal oferece, o que acarreta sérios danos não só aos seus moradores, mas, também, a toda a cidade. Destaque-se que 1.000 desses loteamentos irregulares situam-se em áreas de proteção ambiental. (RESOLO, 2003: 25)

Pasternak (2010), ao analisar dados sobre loteamentos irregulares no Município de São Paulo, chama a Lei 6.766/79 de elitista e afirma ser uma das responsáveis por esse aumento da irregularidade:

Este crescimento, aliado à falta de provisão de moradias populares, fez com que tanto favelas como loteamentos irregulares tivessem crescimento exponencial nos últimos 30 anos do século XX. Instrumentos urbanísticos bastante elitistas, como a Lei de Zoneamento e mesmo a Lei de Parcelamento do Solo de 1979, além da deterioração dos salários na época, tiveram como uma das consequências um aumento da irregularidade. (p. 147)

Ainda segundo Pasternak (2010: 144),

[...] a Lei nº. 6.766/1979, ao tentar nortear novos loteamentos urbanos, deixou-os com requisitos fora da realidade brasileira. A história dos loteamentos clandestinos mostra que são tolerados e depois anistiados, sem cobrar dos loteadores a infraestrutura que devem aos moradores e ao município. [...] A produção de lotes populares reduziu-se muito a partir da Lei nº. 6.766/1979 (IPEA; INFURB, UNICAMP/IE/NESUR, 2002: 57).

Ao comentar a política de regularização de loteamentos irregulares que possibilita a delimitação de áreas (ZEIS) onde se permite a aplicação de normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, Pasternak (2010: 137) lança as seguintes questões:

A existência de duas formas de urbanização é ainda objeto de muita discussão política e ética: estamos referendando duas classes de cidadãos? Afinal, se existe uma lei considerada adequada, por que não validá-la para todos, se a Constituição brasileira afirma a igualdade entre cidadãos? Quais seriam as consequências desses dois modelos para o espaço urbano? A possibilidade de urbanizar favelas, aberta pela lei, não seria um incentivo à densificação das existentes e à edificação de novas invasões?

Em contraposição a essa ideia, Saule Jr. (2008: 13) afirma:

Um dos principais benefícios trazidos pelas alterações feitas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi respeitar a competência constitucional atribuída aos Municípios para regularizar os parcelamentos do solo feitos ilegalmente dentro de seus territórios. E trouxe ainda a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda. Esta alteração na Lei de Parcelamento do Solo Urbano representa um avanço, na medida em que não estabelece restrições e impedimentos à regularização, pelo Município, de casas populares construídas em parcelamentos informais.

Essa é uma discussão bastante pertinente e muito complexa, posto que está no debate atual sobre a ocupação das nossas cidades e o impacto socioambiental decorrente das formas desordenadas de ocupação. Com efeito, temos uma forma de apropriação das cidades completamente excludente, configurando o espaço da cidadania e da subcidadania, nos termos de Souza (2003). Nesse sentido, tratar diferentemente os diferentes ganha contornos de justiça social. Porém, sem que a estrutura geradora dessa situação seja ao mesmo tempo modificada, essa situação se reproduzirá continuamente. O tratamento dessa questão, para além da propriedade individual, na ponderação dos eventuais benefícios ou impactos que a regularização de parcelamentos irregulares possa trazer para a cidade de forma mais ampliada é um dos desafios que se apresentam.

Quanto a aperfeiçoamentos à Lei 6.766/79 que possam corroborar para o enfrentamento desses desafios, Saule Jr. (2008: 14) afirma:

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano deve conter normas de ordem pública e interesse social que direcionem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, de modo que sejam respeitados os princípios da função social da propriedade e os das funções sociais da cidade.

Para o atendimento do princípio das funções sociais da cidade, a Lei do Parcelamento do Solo deve conter normas que sejam voltadas ao pleno desenvolvimento do direito a cidades sustentáveis nos termos previstos no Estatuto da Cidade.

Outras medidas apontadas para alteração ou aperfeiçoamento da referida lei federal foram apresentadas no estudo promovido pelo IPEA e pelo Infurb, citado anteriormente, merecendo destaque dentre as propostas:

- Necessidade de revisão da Lei 6.766/79 no sentido de compatibilizar as novas competências municipais asseguradas pela CF de 1988 aos dispositivos previstos atualmente;
- Inserção de limites urbanísticos aos condomínios fechados;
- Adequação em relação à implantação e à regulamentação de parcelamentos populares executados por particulares ou por cooperativas e associações de moradores;
- Possibilitar a doação de áreas verdes e institucionais fora da área da gleba loteada;
- Definição mais clara ao conceito de urbanização específica;
- Doação de áreas em caso de remembramento;
- “[...] inserção do princípio da desconsideração da pessoa jurídica, de modo semelhante ao disposto no art. 28 da Lei 8.078, de 11/9/1990 (Código de Defesa do Consumidor), permitindo ao juiz a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do adquirente de lote ou do desenvolvimento urbano, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito, falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração” (IPEA; INFURB, 2001: 114, 139-143).

Essa última proposta permitiria reforçar a responsabilização de sócios e acionistas responsáveis por loteamento ilegal e também a autoridade municipal que tenha se omitido em relação às irregularidades do parcelamento.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Vimos neste capítulo que o processo de elaboração da Lei nº 6.766/79 foi basicamente marcado pela atuação dos setores técnicos envolvidos com o planejamento e a regulação urbanística e sua aprovação foi impulsionada por pressões originárias dos movimentos de luta por regularização dos loteamentos.

A Lei 6.766/79 é vista por alguns analistas como genérica demais, dificultando sua aplicação à cidade real. Aceitando esse enunciado como correto, importa pensar qual o nível de especificidade que uma legislação federal de parcelamento do solo urbano pode/deve ter, considerando-se que ela deva ser aplicada em 5.565 Municípios, com porte populacional variando de 800 habitantes a 11 milhões, inseridos em áreas metropolitanas ou não, pertencentes a um dos 7 biomas existentes no país, com base econômica agrária, industrial ou de serviços, diferentes condições topográficas e geológicas.

Ao mesmo tempo em que a Lei 6.766/79 tem críticos, ela tem defensores, que chegam a identificá-la como um divisor de águas na história do parcelamento do solo urbano no país, ao disciplinar as diretrizes urbanísticas mínimas para parcelamento, ao vincular a aprovação do projeto do loteamento ao seu registro, ao prever sanções penais aos loteadores que cometessem irregularidades.

Apesar dos avanços trazidos em termos jurídicos, uma série de desafios urbanísticos e ambientais têm se avolumado, chamando a atenção para as áreas de proteção permanente em meio urbano e compatibilidades com disposições presentes na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, justificando sua revisão, que vem tramitando na Câmara dos Deputados desde 2000.

Não se pode ter um olhar determinístico em relação à legislação, posto que a sua apropriação e a sua aplicação realmente mostrarão suas potencialidades ou limites a partir da situação local e dos desafios a serem enfrentados.

Veremos nos próximos capítulos desta tese que várias das questões que se mostraram como limites ou lacunas da Lei nº 6.766/79 compuseram o debate do Projeto de Lei 3.057/2000.

CAPÍTULO 3.

A TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000 – PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA

Tendo sido apresentado em 2000, o PL 3.057 serviu como base para que, inicialmente, outros sete projetos que também se relacionavam a parcelamento do solo urbano fossem a ele apensados, passando a tramitar juntos. Como veremos neste capítulo, sua tramitação teve maior ênfase a partir de 2002, quando o 1º ciclo de audiências públicas foi organizado no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU, onde ele começou a ser discutido. No final de 2007, o 5º substitutivo ao projeto é aprovado na Comissão Especial, ficando apto a ir para o Plenário da Câmara dos Deputados. Isso, no entanto, não chegou a ocorrer.

Este capítulo se inicia com uma breve contextualização do período mais intenso de tramitação do projeto de lei, de 2002 a 2008, com o intuito de propiciar um entendimento sobre questões que se relacionam direta ou indiretamente com a disponibilização de terra urbanizada. Em seguida, são apresentados os principais aspectos da tramitação do PL 3.057/2000 na CDU e na Comissão Especial, expressos não somente pelos momentos de votação, mas também pela apresentação de substitutivos que condensaram a discussão do projeto em determinado período. São examinadas, ainda, as recomendações e as moções feitas pelo Conselho das Cidades e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente a respeito do PL 3.057/2000, após sua aprovação pela Comissão Especial. Uma reflexão sobre a aprovação da Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas, incluindo parte do projeto de lei em seu texto é também apresentada, encerrando-se o capítulo com o exame das perspectivas sobre o futuro da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O período em que o PL 3.057/2000 apresentou sua tramitação mais intensa, de 2002 a 2008, foi marcado por mudanças no cenário político, econômico e social do país. Após vencida a década de 1990, marcada pelo ideário neoliberal e do Estado mínimo, em que as políticas urbanas se ressentiram da falta de investimento e de definição de diretrizes, os anos 2000 têm início com a análise dos efeitos marcadamente urbanos da crise decorrente das políticas geradas. No Brasil, essas críticas se refletem nas urnas, com a eleição, no final de 2002, de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, para a Presidência da República.

A retomada do crescimento econômico com a geração de emprego e renda havia sido um compromisso de campanha do então candidato Lula. Com uma taxa anual de 1,9% entre 1995 e 2002, o crescimento do país assumiu um novo patamar na atividade produtiva, que alcançou a taxa média anual de 4,6% entre 2003 e 2008. O cenário externo favorável e ações internas orientadas para a retomada da produção foram fundamentais para a expansão do emprego e da renda (IPEA, 2010: 25).

Em termos de política urbana, é criado logo no início de 2003 o Ministério das Cidades, que passa a aglutinar os setores de habitação, saneamento e transporte urbano, anteriormente pulverizados no âmbito da administração federal. Como mencionado anteriormente, o arcabouço técnico, institucional e legal para a retomada dos investimentos nessa área foram estruturados basicamente de 2003 a 2007, com a aprovação da lei que deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) e do novo marco legal para o saneamento (Lei nº 11.445/2007), a discussão do projeto de lei de mobilidade urbana⁴⁶, a campanha pelo plano diretor participativo, a elaboração do Plano Nacional de Habitação, dentre outras ações. Uma série de medidas foram tomadas para a recuperação do investimento em habitação, dentre as quais a ampliação dos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o cumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional para investimentos dos bancos privados em produção residencial a partir dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Num quadro econômico favorável, essas medidas geraram uma elevação de R\$ 1,8 bilhões para R\$ 29 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE (MARICATO, 2011: 58-61). Segundo Bonduki,

Com a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário e uma forte inversão de capital externo, iniciou-se uma avassaladora procura por terrenos, num processo especulativo que chegou a ser chamado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário. Frente à necessidade de ampliar seu mercado, muitas empresas tradicionalmente voltadas para a classe alta e média alta criaram subsidiárias especializadas em produtos mais baratos, dirigidos à baixa classe média, segmento que cresceu fortemente com a política econômica e salarial do governo Lula, mas com renda ainda insuficiente para adquirir uma moradia do mercado privado. A viabilização do crédito imobiliário privado, sem subsídio, para esse segmento é decisiva para a questão habitacional. (BONDUKI, 2009)

No caminho do desenvolvimento econômico havia um óbice, o do déficit de infraestrutura, em decorrência da falta de investimento no setor. Como resposta a essa situação, foi criado em 2006 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com um investimento de cerca de R\$ 646 bilhões previstos para aplicação em infraestrutura no período de 2007-2010, enfocando ao mesmo tempo a promoção do crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais. Desse montante, o PAC

⁴⁶A nova Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU (Lei nº 12.587) foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 03/01/2012.

previu investimentos de R\$ 11,1 bilhões para a urbanização de favelas em metrópoles, capitais e grandes municípios (IPEA, 2010: 96).

Em 2008, uma crise econômica de largas proporções se iniciou nos Estados Unidos da América e se espalhou por países europeus, principalmente. Apesar das expectativas de crescimento por parte do governo terem se mantido, houve um certo temor de que a crise econômica tivesse impacto no país, principalmente pelo aspecto de internacionalização dos mercados. Em resposta a setores produtivos da área de construção, cuja cadeia produtiva é uma das que mais gera empregos, o governo lançou, em 2009, um programa para construção de 1 (um) milhão de unidades habitacionais, denominado Minha Casa, Minha Vida.

3.2 HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000

3.2.1 A proposição do Projeto de Lei

Os debates ocorridos durante a elaboração da Lei 9.785/1999, que promoveu ajustes na Lei 6.766/1979, já haviam indicado que uma revisão mais ampla da legislação de parcelamento do solo urbano era necessária.

Em 18/05/2000, foi apresentada pelo Dep. Bispo Wanderval (PL/SP) proposição para incluir § 2º no Art. 41, da Lei nº 6.766/79, estabelecendo que, para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não haveria necessidade de aprovação da documentação por outro órgão. A justificação da proposição era tornar o registro de lotes mais acessível a pessoas de baixa renda, que não tivessem condição de arcar com custos do processo registrário; propunha a simplificação de documentos exigíveis. Essa proposição foi sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano – CDU e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, em 24/05/2000, para regime de tramitação ordinária, conferindo-lhe pelas regras do Regimento Interno da Câmara 40 sessões para discussão, podendo ser prorrogado por mais 5 sessões.

O projeto deu entrada na CDU em 07/07/2000, sendo o primeiro relator do projeto o Dep. João Castelo (PSDB/MA). Aberto o prazo de apresentação de emendas, nenhuma foi apresentada e um ano depois, em 04/06/2001, o parecer do relator indicou a aprovação da matéria, com substitutivo⁴⁷.

⁴⁷ O substitutivo é uma espécie de emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original.

3.2.2 Substitutivo João Sampaio

No ano seguinte, em 14/03/2002, a CDU considera que a matéria deve ser mais debatida e designa como relator o arquiteto Dep. João Sampaio (PDT/RJ). Ao projeto principal, são apensados mais cinco projetos de lei que tramitavam na Casa: três propostas em Plenário — PL 3.409/2000, PL 6.180/2002 e PL 6.220/2002 — e duas pela Mesa Diretora — PL 5.894/2001 e PL 5.499/2001⁴⁸.

Segundo Araújo & Lorenzetti (2008: 29),

Em 2002, o presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, Deputado João Sampaio (PDT/RJ), arquiteto e urbanista de formação, requereu a apensação de todos os projetos de lei em trâmite relacionados ao tema parcelamento urbano. A idéia já era a aprovação de um diploma legal para substituir a Lei 6.766/1979, com ampliação do campo de abrangência da lei atual. Apesar de ter conteúdo extremamente pontual, como o Projeto de Lei (PL) 3.057/2000 era a proposição mais antiga entre as apensadas, formalmente passou a ser considerada a principal do processo.

O parecer do relator João Sampaio, apresentado em 05/12/2002, indicava como questão mais importante a ser considerada a lacuna jurídica em torno dos “condomínios fechados”. Na tentativa de respaldar a criação desse tipo de empreendimento, buscou-se a utilização da Lei Federal nº 4.591/64, que trata dos condomínios em edificações e admite a construção de mais de uma edificação num mesmo terreno, mas que não prevê quaisquer requisitos urbanísticos para sua inserção. Segundo o parecer, essa lacuna faz com que muitos empreendimentos sejam executados na forma de condomínio sem parâmetros urbanísticos adequados ou então segundo os parâmetros definidos pela Lei nº 6.766/79, mas com as áreas previstas para espaços públicos e vias de circulação inseridas em perímetros fechados.

Outra questão a ser enfrentada pela nova lei, ainda segundo o parecer, diz respeito à infraestrutura básica a ser exigida dos empreendedores e/ou do Poder Público em cada empreendimento. Segundo exposto no parecer apresentado pelo relator, é mencionado o tratamento diferenciado dado a parcelamentos declarados como de interesse social em

⁴⁸ PL 3.409/00, do Dep. Alberto Mourão (PSDB/SP), que define requisitos urbanísticos para parcelamentos realizados na forma de condomínio.

PL 5.499/01, do Dep. José Carlos Coutinho (PFL/RJ), que determina a aquisição de propriedade em caso de loteamento irregular, sendo o lote de até 200 metros quadrados ocupado para fins de moradia por mais de cinco anos.

PL 5.894/01, do Dep. Dr. Hélio (PDT/SP), que regula a criação de loteamentos fechados, em caso de empreendimentos existentes na data de vigência da lei que vier a originar-se da proposta.

PL 6.180/02, do Dep. José Carlos Coutinho (PFL/RJ), que dispõe sobre instrumentos de política urbana, nos termos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

PL 6.220/02, do Dep. João Eduardo Dado (PDT/SP), que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, no que concerne ao prazo para aprovação de projetos e aceitação de obras pelo Poder Público.

relação à previsão de infraestrutura básica na Lei nº 6.766/79, sendo afirmado que essa medida, apesar de ter por intenção reduzir os custos dos terrenos destinados à baixa renda, acabou por gerar “um tipo de segregação social que condena determinada parcela da população a um padrão urbanístico de menor qualidade” (CÂMARA, 2002: 03). Ainda segundo o parecer, tal diferenciação somente poderia ser aceita em casos de regularização fundiária, que deveria compreender a adoção de requisitos urbanísticos próprios.

Além de chamar a atenção para a necessidade de requisitos específicos à regularização fundiária, o parecer também aponta para a necessidade de compatibilização da nova lei com o Estatuto da Cidade.

Analisando o PL 3.057/2000 e seus apensos, considerou que, apesar de abordarem algumas das questões mencionadas, a nova lei necessitava de uma reestruturação mais ampla, e por isso apresentou um substitutivo com os seguintes pontos de destaque:

1. A explicitação e a regulação dos condomínios urbanísticos como uma das modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
2. o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários, nas diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
3. a previsão da possibilidade de o Poder Público municipal exigir do empreendedor contrapartida, financeira ou não, em razão do ônus em termos de infra-estrutura e serviços públicos gerado pelo parcelamento;
4. a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio da exigência de que todos os procedimentos necessários sejam efetivados perante um único órgão do Poder Público municipal;
5. o estabelecimento de algumas normas básicas específicas para a regularização fundiária;
6. a definição de normas para a regularização de loteamentos fechados já existentes. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008)

Com a apresentação do substitutivo, o Dep. João Sampaio indicou à CDU a aprovação do PL 3.057/00 e dos projetos apensados PL 3.409/00 e PL 5.894/01. Indicou também a rejeição do PL 5.499/01 e do PL 6.180/02 por considerar que o Estatuto da Cidade já tratava das questões indicadas, além do PL 6.220/02, que previa a aprovação compulsória de projetos de parcelamento não analisados pelo Município no prazo estabelecido em lei municipal, cuja matéria de igual teor já havia sido considerada inconstitucional durante o processo de elaboração da Lei nº 9.785/99.

O substitutivo apresentado previu, em seu Art. 2º, três possíveis formas de parcelamento do solo para fins urbanos: loteamento, desmembramento e condomínio urbanístico. Seus 98 artigos foram distribuídos por onze capítulos, dispondo sobre os requisitos urbanísticos (Capítulo II), sobre responsabilidades de empreendedores e do Poder Público na provisão de infraestrutura nos parcelamentos (Capítulo III), sobre o projeto de parcelamento (Capítulo IV), sobre aprovação do projeto de parcelamento (Capítulo V),

sobre o registro do parcelamento (Capítulo VII), sobre contratos (Capítulo VIII), sobre regularização fundiária (Capítulo IX), sobre penalidades envolvidas com o não-cumprimento das disposições previstas na lei (Capítulo X).

O substitutivo elaborado pelo Deputado João Sampaio não chegou a ir à votação na CDU. Esse substitutivo já continha elementos importantes que serão considerados nos textos produzidos posteriormente, tais como a simplificação do processo de aprovação dos projetos, o detalhamento das responsabilidades do Poder Público e dos empreendedores em termos de infraestrutura urbana, caracterização dos condomínios urbanísticos como uma modalidade de parcelamento urbano, regras básicas sobre as iniciativas de regularização fundiária e normas para a regularização, ou não, dos loteamentos fechados já existentes.

Em 17/12/2002, a Mesa Diretora dispõe pela desapensação do PL 3.409/2000 do projeto principal. Ao findar a legislatura, o PL 3.057/2000 foi arquivado em atendimento ao disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

3.2.3 Substitutivos Dr. Evilásio Farias

Na legislatura seguinte, o projeto foi desarquivado em 11/03/2003. O Deputado Dr. Evilásio Farias (PSB/SP), médico de formação, é designado a assumir a relatoria dos trabalhos. Não tendo sido apresentada nenhuma emenda no período previsto pelo Regimento, em 05/06/2003 o Dep. Dr. Evilásio Farias apresenta seu parecer, indicando a aprovação do PL 3.057/2000, e do PL 5894/2001, apensado, na forma do substitutivo, e pela rejeição do PL 5499/2001, do PL 6180/2002 e do PL 6220/2002, apensados. O substitutivo proposto é muito semelhante ao anterior, proposto pelo Dep. João Sampaio, tendo as principais alterações sido feitas em relação ao Capítulo IV – Do Projeto de Parcelamento.

Em 30/06/2003, a Mesa Diretora indica que sejam apensados ao projeto principal o PL 550/2003 e o PL 1001/2003. Em 24/09/2003 é apresentado requerimento para realização de audiências públicas na CDU para debate do substitutivo apresentado.

Em 2001, a CDU havia promovido o primeiro ciclo de Audiências Públicas sobre o 1º Substitutivo ao Projeto de Lei. Em 2003, o relator Dep. Evilásio Farias, a pedido do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, convocou o segundo Ciclo de Audiências Públicas, ampliando o debate com vários setores governamentais e não-governamentais (GOUVEA; RIBEIRO, 2005: 3).

É importante mencionar que em 2003 foi criado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades o Programa Nacional de Apoio à Regularização

Fundiária Sustentável – Papel Passado⁴⁹. O debate ocorrido no âmbito do Executivo Federal a respeito desta temática influenciou a proposição legislativa a respeito da regularização fundiária de interesse social em especial, indicando o caminho de uma “agenda de governo”, na concepção de Limongi & Figueiredo (2009).

Em 08/10/2003 é apresentado parecer reformulado pelo Dep. Dr. Evilásio e novo prazo para recebimento de Emendas ao Substitutivo é aberto, sendo dessa vez apresentadas 25 emendas ao substitutivo.

Em 30/11/2004, parecer do relator pela aprovação quanto ao mérito do PL 3057/2000, na forma do terceiro substitutivo, que marca o início da identificação da futura lei como “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” (Art. 1º.). Para apresentação do substitutivo, foram considerados os 11 projetos de lei⁵⁰ apensados ao projeto principal e as 25 emendas apresentadas ao substitutivo anterior (no Anexo B, são relacionadas as emendas apresentadas). Esse substitutivo reafirma o trabalho desenvolvido anteriormente e chama a atenção para mais um aspecto segundo o qual a nova lei de parcelamento do solo urbano deve atender, qual seja, a disposição referente aos contratos, tendo em vista a necessária adequação ao novo Código Civil Brasileiro — Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 —, em vigor desde janeiro de 2003.

O conteúdo desse substitutivo foi bastante modificado em relação ao anterior, merecendo destaque nos agora 160 artigos do projeto de lei as seguintes questões:

⁴⁹ No que tange à regularização fundiária de habitação de interesse social, que segundo Maricato (2009: 35) é um “tema recém-adotado na esfera governamental federal”, pode-se dizer que seria um caso em que a “policy” influencia a “politics”.

⁵⁰ Além dos projetos apensados quando da apresentação do substitutivo anterior — PL 5.499/01, PL 5.894/01, PL 6.180/02 e PL 6.220/02 —, foram considerados os seguintes projetos apensados:

PL 7.363/02, do Dep. José Carlos Coutinho (PFL/RJ), que dispõe sobre instrumentos de política urbana, com o intuito de combater a especulação imobiliária urbana.

PL 550/03, do Dep. José Roberto Arruda (PFL/DF), que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal e altera dispositivos da Lei nº 6.766/79, de forma a prever que os parcelamentos do solo no Distrito Federal sejam de iniciativa exclusiva do Poder Público.

PL 754/03, do Dep. Devanir Ribeiro (PT/SP), que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para definir a infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em zonas habitacionais de interesse social.

PL 1.001/03, do Dep. Eduardo Paes (PSDB/RJ), que “altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, prevendo a possibilidade dos proprietários de lotes fixarem o rateio das despesas decorrentes de serviços de interesse coletivo”.

PL 2.454/03, do Dep. Rogério Silva (PPS/MT), que dispõe sobre os parcelamentos do solo urbano realizados na forma de condomínio (alterando a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que trata dos condomínios em edificações).

PL 2.699/03, do Dep. Dr. Rosinha (PT/PR), que altera a Lei nº 6.766/79, prevendo percentual mínimo de áreas verdes nos loteamentos.

PL 3.403/04, do Dep. Carlos Nader (PT/SP), que modifica a redação do parágrafo 4º do art. 8º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para dispor que o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda será prioridade na utilização de terreno desapropriado por aproveitamento inadequado.

1. a explicitação e a regulação dos condomínios urbanísticos como uma das modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
2. o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos comunitários, nas diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
3. a previsão da possibilidade do Poder Público municipal exigir do empreendedor contrapartida, financeira ou não, em razão do ônus em termos de infra-estrutura e serviços públicos gerado pelo parcelamento;
4. a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio, por exemplo, da previsão de um procedimento integrado para a concessão das licenças urbanística e ambiental exigidas do empreendimento;
5. o estabelecimento de normas específicas para a regularização fundiária e seu registro imobiliário;
6. a criação de novos instrumentos auxiliares para a regularização fundiária, como a requisição urbanística e a legitimação de posse;
7. a adequação do capítulo de contratos ao novo Código Civil;
8. a ampliação e ajuste dos tipos penais já em vigor sobre o tema, consolidando a ordem urbanística como bem jurídico penalmente tutelado (CÂMARA, 2004: 7).

Esse substitutivo também apresenta a estrutura que o projeto de lei passará a ter daqui para frente, sendo dividido em quatro Títulos, a saber: Título I – Disposições Gerais, Título II – Do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos, Título III – Da Regularização Fundiária (posteriormente complementada com o termo Sustentável), Título IV – Disposições Penais, Complementares e Finais.

O Parecer do Relator pela aprovação do PL 3.057/2000 quanto ao mérito, na forma do terceiro substitutivo, considerou 14 emendas e 4 projetos de lei apensados, tendo rejeitado, ainda, 11 emendas e outros 7 projetos de lei apensados⁵¹.

Em 14/12/2004, o relator apresenta uma Complementação de Voto ao Parecer 3º, no qual justifica a apresentação do agora 4º. Substitutivo devido ao pedido de vista regimental pelos Deputados Zezéu Ribeiro (PT/BA) e Cláudio Cajado (PFL/BA) e ao fato de ter sido procurado pelo Ministério das Cidades e por representantes do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e

⁵¹ As razões para a não-incorporação dessas emendas e desses projetos de lei no substitutivo foram assim explicitadas:

“O PL 5.499/01, o PL 6.180/02, o PL 7.363/02 e o PL 3.403/04, que tratam de matérias já adequadamente disciplinadas pelo Estatuto da Cidade. O PL 550/03, por sua vez, pretende que o parcelamento do solo urbano no Distrito Federal seja uma atividade de iniciativa exclusiva do Poder Público, como forma de frear a proliferação de parcelamentos irregulares. Entendemos que a medida representa uma discriminação injustificada contra o empreendedor privado, uma vez que a disciplina do uso e da ocupação do solo urbano faz-se mediante uma ação responsável do Poder Público no uso de suas atribuições de fiscalização. O PL 1.001/03, ao prever o rateio, entre os adquirentes de lotes, das despesas decorrentes de serviços de interesse coletivo, está transferindo ao particular um ônus que cabe ao Poder Público. Finalmente, o PL 2.699/03 prevê a destinação de um percentual mínimo da área do parcelamento para áreas verdes, o que não se justifica como regra geral, tendo em vista a grande variedade possível de empreendimentos. Entendemos que o mais correto é a previsão de um percentual mínimo para espaços públicos, os quais incluem áreas verdes” (CÂMARA, 2004: 8).

Administração de Imóveis e Condomínios – Secovi, que ofereceram contribuições de redação ao 3º. Substitutivo.

Assim, o 4º. Substitutivo foi apresentado mantendo aprovações e rejeições anteriores, mas modificando consideravelmente a redação nos capítulos sobre contratos, registros, regularização fundiária e licenciamento urbanístico.

Segundo Araújo & Lorenzetti (2008: 29), a inovação trazida pelo novo substitutivo foi a previsão dos institutos da legitimação de posse e da demarcação urbanística (inicialmente chamada de arrecadação urbanística). O texto do substitutivo chegou a entrar em processo de votação na CDU, mas não chegou a construir consenso em torno de seu texto em razão de “[...] divergências sobre as regras relativas aos condomínios urbanísticos, sobretudo quanto a dimensões máximas admissíveis para esse tipo de empreendimento” (ARAÚJO; LORENZETTI, 2008: 29).

3.2.4 Substitutivos Barbosa Neto

Em virtude do afastamento do Deputado Dr. Evilásio Farias, por ter sido eleito prefeito do Município de Taboão da Serra, o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO) foi nomeado o novo relator. Em 01 de julho de 2005, o Conselho das Cidades publicou a Resolução nº. 32, pela qual reconhecia a relevância pública da lei de parcelamento do solo urbano e regularização fundiária e solicitava ao Presidente e aos membros da CDU e ao Relator Dep. Barbosa Neto que, posteriormente à consolidação do 5º substitutivo e antes da apresentação formal à CDU, fosse realizada, no mês de agosto de 2005, uma Audiência Pública, da qual deveriam participar os diversos setores envolvidos na temática. Além disso, o Conselho das Cidades também sugeriu por meio dessa resolução a criação de uma comissão integrada por representantes dos setores sociais envolvidos na temática e pelos deputados da CDU, com o objetivo de buscar um pacto sobre as questões relevantes.

Em 07/11/2005, o relator Dep. Barbosa Neto apresenta seu parecer e afirma ter considerado em grande medida o substitutivo proposto pelo Dep. Dr. Evilásio Farias, tendo sido analisado o projeto principal apensado agora por 13 projetos de lei⁵². O 5º. Substitutivo foi norteado pelas seguintes diretrizes:

⁵² Além dos 11 projetos de lei apensados ao PL 3.057/2000 quando da elaboração do 4º. Substitutivo, mais dois projetos de lei foram apensados ao principal, sendo eles:

PL 5.760/05, da Dep. Laura Carneiro (PFL/RJ), que pretende alterar a redação do § 4º do art. 8º da Lei nº 10.257, de 2001, de forma a conferir prioridade no atendimento da população de baixa renda quando do aproveitamento de imóvel que tenha sido objeto de desapropriação com pagamento em títulos; e

PL 6.020/05, do Dep. João Mendes de Jesus (PSB/RJ), com o mesmo escopo do PL 3.403/04 e do PL 5.760/05, também apensados ao projeto.

- o tratamento dos condomínios urbanísticos como uma modalidade de parcelamento do solo para fins urbanos;
- a explicitação das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos comunitários nos parcelamentos;
- a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio da previsão de uma licença integrada, que substitua as licenças urbanística e ambiental;
- o estabelecimento de normas específicas para a regularização fundiária, com a criação de novos instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse;
- a compatibilização com a legislação ambiental, em especial no que refere às normas sobre as áreas de preservação permanente (APP) em áreas urbanas;
- a ampliação e ajuste dos tipos penais já em vigor sobre o tema, consolidando a ordem urbanística como bem jurídico penalmente tutelado (CÂMARA, 2005: 6).

Após a apresentação do parecer, a discussão foi adiada por duas sessões para oferecer maior tempo de análise sobre o substitutivo apresentado. Em 29/11/2005, um parecer com complementação de voto é apresentado pelo relator, sendo consideradas as seguintes alterações no 5º Substitutivo, dentre outras:

- Foi incluído o termo “sustentável” como qualificativo de “regularização fundiária”, no Art. 1º do PL;
- Alterações/complementações nas definições conceituais de área urbana, área urbana consolidada, regularização fundiária sustentável, autoridade licenciadora, gestão plena, dispostas no Art. 3º;
- Altera redação sobre observância a exigências específicas para licença integrada do parcelamento, no Art. 4º;
- Inclui observância ao Código Florestal quanto ao previsto no Art. 8º, quanto ao parcelamento em áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento), incluindo encostas e topos de morro;
- Amplia para todos os Municípios a possibilidade de alteração de dimensões mínimas do lote em ZEIS, no Art. 10, § 1º, quando a redação anterior previa essa possibilidade apenas para Municípios com gestão plena;
- Previsão do parcelamento do solo na modalidade condomínio urbanístico apenas para Municípios com gestão plena no Art. 10, § 3º;
- Redução da faixa mínima de proteção de 15 metros ao longo dos cursos de água de até 2 metros de largura, quando a versão anterior previa faixa de 5 metros de largura dos corpos d’água, no Art. 13.

O 5º. Substitutivo ao PL 3.057/2000, composto por 156 artigos, foi aprovado por unanimidade na CDU em 30/11/2005, após a tramitação por mais de três anos na Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Em seguida, o projeto de lei seguiu sua tramitação ordinária, sendo encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, com relatoria do Dep. José Eduardo Martins Cardozo (PT/SP). Em cerca de um mês de tramitação na CCJC, foram apresentadas 136 emendas ao projeto de lei. Apesar da unanimidade na aprovação do projeto na CDU, o projeto encontrava resistências externas à Comissão, tendo o relator Dep. José Eduardo Martins Cardozo declarado ter encontrado “um ambiente de guerra em torno do substitutivo aprovado”, o que o fez reabrir a negociação buscando uma nova pactuação em torno do projeto (BONDUKI, 2007: 335).

Segundo Barbosa (2008: 153-4), nos dias 30 e 31 de janeiro de 2006, em encontro realizado pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, foi organizada moção de repúdio à aprovação do quinto substitutivo do projeto de lei que trata do parcelamento do solo urbano. O documento elaborado foi encaminhado ao presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Dep. Antonio Carlos Biscaia, e ao relator do projeto de lei, Dep. José Eduardo Martins Cardozo, estando a seguir reproduzidas suas considerações:

1. CONSIDERANDO que o PL 3057/2000, que cuida do parcelamento do solo urbano e regularização fundiária foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, mas não passou pelas comissões de Meio Ambiente e Consumidor;
2. CONSIDERANDO que o texto traz profundas alterações nas áreas de meio ambiente, urbanismo e consumidor, violando dispositivos indispensáveis à qualidade de vida, como a manutenção das áreas de preservação permanente (APP), a preservação dos mananciais, através da proteção das áreas ribeirinhas, ao arrepio do artigo 225 da Constituição Federal;
3. CONSIDERANDO que o PL permite que pessoas com antecedentes criminais possam registrar um empreendimento;
4. CONSIDERANDO que o PL impõe ônus excessivos ao consumidor em caso de inadimplemento, contrariando o texto constitucional (artigo 5º, XXXII), o Código de Defesa do Consumidor (praticamente torna inócua a regra do artigo 53 e contraria toda a sistemática das cláusulas abusivas);
5. CONSIDERANDO que o PL cria obrigações registrárias antes inexistentes, que trarão prejuízos aos consumidores, sem qualquer preocupação com o interesse social das pessoas de baixo poder aquisitivo;
6. CONSIDERANDO que o PL permite a regularização de áreas irregularmente ocupadas sem qualquer critério que atenda diretrizes urbanísticas e ambientais;
7. CONSIDERANDO que, se aprovado o texto apresentado, haverá um retrocesso em relação a normas ambientais, consolidadas na Constituição Federal, na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, o Código Florestal, atropelando-se, também, o CONAMA;
8. CONSIDERANDO que o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil (que consagra a função social dos contratos) sofrerão abalo considerável com o texto do PL;

MANIFESTAM seu REPÚDIO à aprovação do texto apresentado, sem que sejam feitas as alterações necessárias à preservação do meio ambiente, do desenvolvimento urbano e dos direitos básicos do consumidor.

Em 21/02/2006, são apresentados em Plenário dois requerimentos⁵³ para distribuição do projeto de lei à Comissão de Defesa do Consumidor – CDC e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS. Em 02/03/2006, mais dois requerimentos⁵⁴ são apresentados à Mesa Diretora para inclusão da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na apreciação de mérito do PL 3.057/2000, no primeiro caso, e para redistribuição, no segundo.

Em 16 de março de 2006, em discurso proferido em sessão da Câmara dos Deputados, o Dep. Dimas Ramalho (PPS/SP) chama a atenção para uma tentativa de agilização do processo de aprovação do PL 3.057/2000. Segundo ele,

[...] muito nos tem preocupado o caráter de urgência que se imprimira à tramitação do Projeto de Lei nº 3.057/2000, cujo enfoque principal é o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária.

Sob esse prisma social, o projeto segue o trâmite legislativo, ostentando a premência de imediata aprovação. Em pleno ano eleitoral, ou a conclusão é imediata ou estará fadado ao esquecimento até a próxima Legislatura. Ocorre, no entanto, que, sob o manto do benefício social, permeiam no texto alterações substanciais. [...]

Nada disso teria relevo não fosse a extensão das mudanças pretendidas em institutos jurídicos solidamente construídos, como a função social dos contratos, os direitos do consumidor, a fraude à execução, a ação revocatória falimentar, o sistema registrário, o direito de propriedade imobiliária, e tudo isso sem falar no direito à preservação do meio ambiente como fator essencial para a preservação da vida. [...]

Numa tentativa de regularizar situações de ocupação indevida, com o declarado intuito de incentivar o setor da construção civil, o texto em pauta viola os mais elementares direitos do homem. O que se põe em risco é a própria vida humana. O desrespeito ao meio ambiente é, em última análise, uma automutilação, pois quem sobrepõe interesses econômicos à busca de um ecossistema sadio fatalmente sofrerá as conseqüências. [...]

Forma-se, no projeto, extraordinária proteção ao empreendedor, de modo que o negócio nenhum risco a ele represente. Risco, se houver, será responsabilidade do consumidor, numa verdadeira inversão de valores. [...] (CÂMARA, 2006: 15.420-23)

Em seu discurso, o Dep. Dimas Ramalho relata ter participado, juntamente com os Deputados Federais Fernando Estima e Luiz Antonio Fleury Filho, de debate sobre o PL 3.057/2000, em 17 de fevereiro de 2006, na sede do Ministério Público do Estado de São Paulo, e leu documento que lhe foi repassado pelos organizadores do debate, o manifesto elaborado no encontro do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, mencionado anteriormente, acrescido da

⁵³ REQ 3.708/2006, pelo Dep. Fernando Estima (PPS/SP), e REQ 3.709/2006, pelo Dep. Dimas Ramalho (PPS/SP).

⁵⁴ REQ 3.716/2006, pelo Dep. Luciano Castro (PR/RR), e REQ 3.717/2006, pelo Dep. Luiz Antonio Fleury (PMDB/SP), Presidente da CDC.

conclusão pela análise mais aprofundada dos temas envolvidos no projeto e pela ponderação, por parte dos parlamentares, acerca da responsabilidade social da aprovação do projeto de lei.

Em 12/04/2006, a Mesa Diretora da Câmara determina o deferimento dos requerimentos apresentados, com novo despacho ao PL 3057/2000 para incluir a CDC e a CMADS, e a constituição de Comissão Especial para proferir parecer ao projeto de lei, por versar sobre matéria de competência de mais de 3 Comissões de mérito.

Em 19/04/2006, com base na justificativa de que o projeto de lei havia sido amplamente debatido durante sua tramitação na CDU e que o período de distribuição a outras Comissões teria regimentalmente se extinguido, são apresentados à Mesa Diretora o Recurso nº 282/06, de autoria do Dep. Júlio Lopes (PP/RJ), e o Recurso nº 284/06, pelo Dep. Barbosa Neto (PSB/GO), contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que incluiu a apreciação das Comissões de Defesa do Consumidor e a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na tramitação do PL 3057/2000 e, conseqüentemente, constituiu Comissão Especial para a apreciação da matéria.

Em 16/05/2006, é apresentado em Plenário mais um requerimento (REQ 3.972/2006) pedindo revisão do despacho que deferiu a redistribuição do PL 3.057/2000, proposto pelo Dep. Rodrigo Maia (PFL/RJ), o qual é indeferido.

Assim, em 25/05/2006, por ato da Presidência da Câmara, é criada Comissão Especial para apreciação do PL 3.057/2000, por tratar de matéria de competência de mais de três Comissões de mérito, notadamente as de Defesa do Consumidor e a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Em 20/06/06, a Comissão Especial é constituída e recebe o PL 3.057/00 apensado de mais treze proposições, tramitando até dezembro.

Na Comissão Especial, é designado como relator novamente o Dep. Barbosa Neto. Ao PL 3.057/2000 e apensos são apresentadas 77 emendas até o prazo regulamentar, findo em 11/07/2006. Em 06/12/2006, o relator apresenta seu parecer, que, segundo ele, é baseado em versão negociada no âmbito da CCJC. Foi, então, aberto período para apresentação de emendas ao substitutivo proposto, mas não houve tempo hábil para ser posto em votação. Assim, em janeiro de 2007, em virtude do encerramento da legislatura, o projeto de lei foi novamente arquivado.

3.2.5 Substitutivo Renato Amary

No início da nova legislatura, do período 2007-2010, houve apresentação, pelos Deputados Fernando Chucre (PSDB/SP) e Zezéu Ribeiro (PT/SP), de novas proposições legislativas procurando resgatar a íntegra dos debates sobre a nova lei do parcelamento

urbano ocorridos até aquele momento (PL 20/2007 e PL 31/2007 respectivamente). O PL 3.057/2000 e seus apensos foram também desarquivados. No total, o processo passou a reunir 21 projetos de lei, considerando-se projeto principal e apensos⁵⁵, com conteúdos bastante diversos quanto à abrangência e ao mérito. Constituiu-se nova Comissão Especial e o Dep. Renato Amary (PSDB/SP) — advogado, ex-prefeito de Sorocaba/SP e empresário do setor imobiliário — assumiu a função de relator.

Segundo relato do Dep. Renato Amary, como vários dos parlamentares da nova legislatura solicitaram um maior aprofundamento dos temas analisados, duas audiências públicas foram propostas no âmbito da Comissão Especial e vieram a ser realizadas nos meses de junho e julho/2007. Participaram dessas audiências, na condição de convidados, representantes das seguintes instituições: Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério Público Federal, Fórum Nacional de Reforma Urbana, SECOVI, Associação Nacional dos Juízes Federais – AJUFE, PUC/Campinas, Câmara da Indústria da Construção Civil – CBIC, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI, Ministério Público do Estado de São Paulo.

[...] entre 2002 e 2008, o número de atores técnicos e políticos envolvidos nas discussões relativas à futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana foi progressivamente ampliado. Nas negociações sob a relatoria do Deputado Renato Amary, participaram representantes do Ministério das Cidades, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério Público, do setor empresarial, dos registradores de imóveis, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, de organizações não-governamentais ambientalistas e outras entidades da sociedade civil. Tem-se configurado um xadrez político sem dúvida complexo (ARAÚJO; LORENZETTI, 2008: 30-31).

⁵⁵ Além dos 13 projetos de lei apensados ao Substitutivo do Dep. Barbosa Neto, ao PL 3.057/2000 foram ainda apensados:

PL 20/07, do Dep. Fernando Chucre, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, tratando a matéria de modo bastante abrangente, baseado no substitutivo apresentado, no final de 2006, pelo ex-Deputado Barbosa Neto, na comissão especial que então analisava o tema.

PL 31/07, do Dep. Zezéu Ribeiro, assim como o anterior, dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, tendo como base o mesmo substitutivo apresentado na comissão especial, em 2006, pelo então relator, ex-Deputado Barbosa Neto.

PL 289/07, do Dep. João Dado, que pretende alterar a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, no que se refere à manifestação do poder público sobre o projeto e as obras a cargo do empreendedor.

PL 449/07, do Dep. Devanir Ribeiro, que estabelece requisitos quanto à infraestrutura mínima para as zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social.

PL 455/07, do Dep. Antônio Carlos Mendes Thame, que dispõe sobre isenção de taxas ou emolumentos cartorários no registro da usucapião de imóvel urbano.

PL 846/07, do Dep. Lelo Coimbra, que impõe a implantação de infra-estrutura básica como condição para o parcelamento de solo urbano e proíbe a venda de lotes sem o cumprimento desta exigência.

PL 1.092/07, do Dep. Rogério Lisboa, que altera o Estatuto da Cidade e a Lei de Registros Públicos, para estabelecer critérios para regularização fundiária de favelas, mocambos, malocas, palafitas e loteamentos irregulares.

O Substitutivo apresentado em 24 de outubro de 2007 mantém a estrutura dos anteriores, sendo dividido em quatro títulos e reunindo 139 artigos. Como pontos de destaque, são ressaltados pelo relator:

- a disciplina cuidadosa dos condomínios urbanísticos, com normas que serão complementadas pelos municípios;
- a integração entre os processos de licenciamento urbanístico e ambiental dos novos parcelamentos e da regularização fundiária;
- a faculdade de o Poder Público declarar a impossibilidade de implantação de um empreendimento, se caracterizada uma situação de inviabilidade de implantação de infraestrutura básica, serviços públicos de transporte coletivo ou equipamentos comunitários;
- a possibilidade de o plano de bacia hidrográfica prever, em áreas urbanas, faixas de APPs ao longo dos corpos d'água de dimensões menores que as estabelecidas nas normas ambientais;
- o mecanismo da intervenção, por meio do qual o Poder Público pode evitar que um empreendimento que esteja sendo implantado em desacordo com a lei ou com a licença concedida prossiga em seu curso sem a devida correção;
- a criação da demarcação urbanística e da legitimação de posse, instrumentos que agilizarão sobremaneira os procedimentos de regularização fundiária urbana;
- a previsão da implantação de loteamentos com controle de acesso, com base em lei estadual ou municipal, assegurados os cuidados necessários em relação à integração futura do empreendimento com o sistema viário existente ou projetado e o acesso da população aos equipamentos comunitários (CÂMARA, 2007: 9).

Foram apresentadas dez manifestações de voto ao parecer do Dep. Renato Amary⁵⁶. Ajustes ao substitutivo foram feitos e Parecer com Complementação de Voto foi apresentado pelo relator em 21/11/2007.

Uma nova rodada de debates ocorreu na Comissão Especial e novos ajustes foram vistos como necessários, chegando-se a uma nova versão do substitutivo que, segundo o relator Renato Amary em sua reformulação de voto, adquiriu “consistência técnica e política para servir como base da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008: 774). Foram feitas alterações em três artigos do substitutivo, sendo incluído §5º no art. 8º, prevendo a possibilidade de doação de recursos financeiros para o fundo municipal de habitação em vez da destinação de área pública fora dos condomínios urbanísticos; dispositivo no art. 35 para que a supressão de vegetação fosse autorizada mediante licença ambiental em etapas a comporem licença final integrada, vedando o início de uma nova etapa antes de a etapa anterior ter sido plenamente finalizada; e aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso possam ser autorizados mediante uma série de condições, dentre as quais a inclusão de aviso visível ao público sobre o controle de acesso não impedir a circulação de pessoas e o

⁵⁶ Realizadas pelos Deputados Fernando Chucre (PSDB/SP), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Sarney Filho (PV/MA), Edson Santos (PT/RJ), Ivan Valente (PSOL/SP), Chico Lopes (PCdoB/CE), Alex Canziani (PTB/PR), Arnaldo Jardim (PPS/SP), Celso Russomano (PP/SP) e Ricardo Trípoli (PSDB/SP).

acesso a áreas de uso público, bem como a entrada em vigor num período de 3 anos a contar da aprovação da lei de regras similares às dos condomínios urbanísticos para esse tipo de loteamento e a reserva de adicional de 10% de áreas destinadas a uso público localizadas internamente ao empreendimento.

A Comissão Especial criada para análise do PL 3.057/2000 concluiu, no dia 12 de dezembro de 2007, a votação do substitutivo do deputado Renato Amary (PSDB-SP) com a rejeição do último destaque ao texto. Esse destaque propunha a retirada do item que prevê a restituição dos valores pagos por um imóvel no caso de o comprador rescindir o contrato de compra. Pelo texto aprovado, o consumidor terá direito a receber de volta o que pagou, descontados alguns itens, como a vantagem econômica que ele obteve durante o tempo em que usufruiu do imóvel, a chamada *fruição*, calculada com a aplicação de um índice de 0,5% ao mês sobre o valor do imóvel previsto em contrato.

Após cerca de seis anos de discussão, o próximo passo é sua apreciação pelo Plenário da Câmara, onde uma nova rodada de debates ocorrerá. Porém, sua tramitação está paralisada desde então.

3.3 MOÇÕES DO CONAMA RELATIVAS AO PL 3.057/2000

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão consultivo e deliberativo componente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, lançou duas moções em relação ao PL 3.057/2000, ambas assinadas pela presidente do Conselho, a então ministra Marina Silva. A primeira moção manifestada pelo Conselho, a Moção nº 78, foi expedida em 03 de maio de 2006, época em que o PL tramitava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, em caráter terminativo, sendo seu relator o Dep. José Eduardo Cardozo (PT/SP). A moção reconhece a matéria como sendo de importância social, ambiental, registrária e para a defesa do consumidor, destacando o fato de ela não ter sido apreciada pela Comissão de Meio Ambiente.

Assim, a moção solicitava que, antes de sua votação, o Projeto de Lei fosse *debatido em audiência pública, onde todas as posições da União, dos Estados, dos Municípios, do Setor Produtivo e da Sociedade Civil Organizada* fossem consideradas (BRASIL.MMA.Conama, 2006). Nos meses de fevereiro e março do mesmo ano dessa moção, três requerimentos tinham sido apresentados ao Presidente da Câmara dos Deputados, para que o PL fosse redistribuído para análise também da Comissão de Meio Ambiente. Pouco mais de vinte dias após a moção do Conama, em 25 de maio, é criada pelo Presidente da Câmara a Comissão Especial, composta por 31 membros.

A outra moção manifestada pelo Conama, a Moção nº. 87/2008, foi publicada cerca de um mês após a aprovação do substitutivo do PL 3.057/2000 pela Comissão Especial. Essa

moção foi apresentada em repúdio ao item licença urbanística e ambiental integrada previsto no texto aprovado.

A moção se baseia no entendimento de que a integração das licenças de cunho urbanístico e ambiental para o parcelamento do solo se tornará uma “ferramenta prejudicial à proteção ambiental”, além de que “a junção destas licenças em um único documento a ser expedido por órgão municipal contrariará diversas disposições constitucionais e infraconstitucionais, permitindo, por exemplo, que o licenciamento ambiental ocorra fora do órgão ambiental, contrariando a política nacional do meio ambiente” (BRASIL.MMA.Conama, 2008).

A moção do Conama expressa, ainda, o temor de que a exigência de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores seja flexibilizada em decorrência da necessidade de licenciamento concomitantemente ao parcelamento do solo. O receio sobre como se daria na prática a licença urbanística-ambiental integrada é pertinente, porém a ideia que subjaz a esse enunciado e ao exposto no parágrafo anterior refere-se à suspeição de que o nível municipal seja mais suscetível a pressões de interesses locais, algo que não atingiria da mesma forma os níveis estadual e federal, por estarem mais distantes do problema analisado, tendo assim maior isenção e independência para darem seus pareceres.

A crítica feita hoje, e que ampara a proposta de licença urbanística-ambiental integrada, diz respeito à necessidade de maior celeridade nos processos de licenciamento, por um lado, mas também à necessidade de um entendimento harmônico entre ambas as áreas, algo que vai muito além do aperfeiçoamento de procedimentos, como poderiam indicar alguns administradores. Como abordado no Capítulo 1 desta tese, os arcabouços conceituais distintos e muitas vezes as escalas de análise diferenciadas influenciam na prática de resolução dos conflitos urbanístico-ambientais. No entanto, a compreensão da existência de um passivo ambiental existente nas cidades brasileiras impõe o encontro de soluções técnicas, administrativas e políticas, na conformação de um novo pacto urbano-ambiental para o País.

A moção encerra-se com a consideração de que o “desenvolvimento sustentável não dispensa a compatibilização da intervenção com o meio ambiente sadio e equilibrado, e isto somente se dará com a licença ambiental expedida por órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, de forma autônoma e independente”, afirmando ser a licença urbanística-ambiental integrada um “retrocesso na luta pela tutela do meio ambiente”. Apesar de os Municípios integrarem o Sisnama, conforme previsto no art. 6º, inciso VI da Lei nº 6.938/1981, o receio expresso nessa consideração coloca em dúvida a autonomia e a independência do órgão ambiental local em relação aos demais órgãos licenciadores.

3.4 RECOMENDAÇÕES DO CONCIDADES AO PL 3.057/2000

Em maio/2008, o Conselho das Cidades⁵⁷, juntamente com as Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e com a Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, realizou um Seminário Nacional para divulgar ao público em geral o estágio, à época, da revisão da lei de parcelamento do solo urbano. Nesse seminário, criou-se um Grupo de Trabalho do ConCidades e foi decidida a realização de 5 seminários regionais nas cidades de Goiânia, Curitiba, São Paulo, Salvador e Belém, com o objetivo de aprofundar os debates setoriais e temáticos sobre o PL 3.057/2000 a fim de sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional antes da apreciação do projeto em Plenário.

Essa iniciativa merece destaque porque, apesar de outras audiências públicas terem sido realizadas ao longo da tramitação do projeto, essa é a primeira vez que se busca envolver um número maior de participantes, em reuniões externas ao Congresso.

Para subsidiar as discussões nos seminários regionais, o ConCidades elaborou uma síntese dos principais pontos levantados no Seminário Nacional e que configuraram posições divergentes e/ou temas que merecem maior aprofundamento entre os segmentos representados no Conselho. Esse documento, apresentado no Anexo C desta tese, destacou os seguintes assuntos:

- Requisitos urbanísticos – infraestrutura básica, destinação de áreas para HIS, condomínio urbanístico, loteamento com controle de acesso;
- Licenciamento integrado – novos parcelamentos, licenciamento da regularização fundiária;
- Regularização fundiária – plano de regularização fundiária, competência e obrigações da regularização fundiária, custo do registro;
- Contratos e direito do consumidor;
- Simplificação da lei;
- Questões ausentes do PL.

Assim, ao mesmo tempo em que se procurou focar e objetivar a discussão em torno do PL 3.057/2000, a fim de se obter contribuições em relação a questões de interesse para análise no ConCidades, também se restringiu o debate, merecendo críticas de alguns dos participantes dos encontros. Esses encontros regionais serão retomados no Capítulo 5 desta tese, quando serão abordados alguns detalhes sobre sua realização.

⁵⁷ O Conselho das Cidades foi criado em 2004 com a finalidade de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, e que congrega vários segmentos que atuam diretamente no desenvolvimento urbano no País, tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais. Informações disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>.

Após a rodada de encontros regionais, em 09 de outubro de 2008, o Conselho das Cidades, durante sua 18ª. reunião ordinária, emite a Resolução Administrativa nº 16, por meio da qual constitui Comissão de Articulação e Pactuação, no âmbito do próprio ConCidades, para elaboração de propostas ao Projeto de Lei 3.057/2000. Como justificativas para a criação dessa Comissão, é mencionado que a realização de seminários nas 5 regiões do País indicou a necessidade de revisão e adequação do texto do Projeto de Lei 3.057/2000, de modo que a nova legislação estivesse adequada aos princípios e às diretrizes da política urbana estabelecida a partir do Estatuto da Cidade. Além disso, é mencionado que a redação aprovada na Comissão Especial tinha algum tipo de restrição para todos os segmentos que possuem representatividade no Conselho das Cidades. A Comissão de Articulação e Pactuação foi composta por um representante titular e um suplente de cada segmento do ConCidades — com exceção do segmento movimento popular, que contou com um representante titular e um suplente de cada entidade do segmento — e de um representante titular e um suplente de cada Secretaria Nacional do Ministério das Cidades.

Como resultado do trabalho da Comissão de Articulação e Pactuação, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada nº 74, de 02/07/2009, recomendando a revisão da Lei 6.766/79 a partir de alguns “considerandos” que destacam a importância do processo de revisão da Lei nº 6.766/79 a partir das seguintes necessidades: adequação à nova ordem jurídico-urbanística do País, formulação de normas gerais que incentivem a produção de lotes urbanizados para habitação de interesse social, simplificação e integração dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental, fortalecimento e consolidação da atuação municipal no processo de licenciamento dos novos parcelamentos, regras claras para as relações contratuais entre as empresas promotoras dos parcelamentos e os adquirentes de lotes.

Essa resolução indicou a necessidade de apresentação de uma emenda substitutiva ao PL 3.057/2000 contendo ajustes relativos aos seguintes aspectos:

- Infraestrutura básica: propôs a previsão de “tratamento da superfície das vias de circulação” como infraestrutura básica, com legislação municipal regramento os tipos de tratamentos a serem adotados localmente. O texto do substitutivo aprovado havia suprimido o tratamento de vias de circulação da infraestrutura básica, regredindo portanto em relação à legislação atual.
- Parcelamento de Interesse Social: é proposto que esse termo tenha seu significado definido como “parcelamento de solo para fins habitacionais destinado a famílias de baixa renda”. Esses parcelamentos teriam agilidade para aprovação nos processos de licenciamento e, juntamente com parcelamentos em ZEIS e na regularização fundiária de interesse social, teriam atendimento das concessionárias de energia elétrica, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e implantação de serviços de saneamento. Eles também deveriam

contar com registro e abertura de matrícula realizados independentemente do pagamento de custas ou emolumentos.

- **Intervenção:** no caso de parcelamento executado em desacordo com o projeto aprovado ou em descumprimento ao cronograma físico, ou ainda sem o registro, o município cobre do empreendedor a adequação da situação nos prazos e nas condições estabelecidos, sem prejuízo da aplicação das devidas sanções administrativas, civis e penais. O substitutivo prevê somente aplicação de sanções administrativas nesse caso.
- **Licenciamento:** são indicadas conceituações para os termos autoridade licenciadora, licença integrada, licença urbanística, licença ambiental, licença final. São destacados os casos em que, para Municípios de gestão plena, seja necessário parecer do Estado em relação ao licenciamento (em áreas maiores ou iguais a 1 (um) milhão de metros quadrados, localizadas em mais de um Município ou com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica; e em situações cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios) e, para os Municípios que não possuem gestão plena, que devem ter parecer municipal e do órgão integrante do Sisnama.
- **Contratos:** em caso de rescisão contratual, deverão ser restituídos os valores pagos pelo adquirente, com exceção do valor relativo à fruição, e do montante devido por cláusula penal e despesas administrativas; dos juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente; dos valores decorrentes do inadimplemento do adquirente relativos ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU; da corretagem, se tiver sido comprovadamente paga pelo empreendedor, bem como assegurada a oportunidade do adquirente tomar conhecimento prévio de sua existência e de seu respectivo valor.

3.5 LANÇAMENTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Em 2009, como uma reação à crise econômica de caráter mundial, que chegou a ter impactos internos com a baixa acentuada de ações das empresas imobiliárias na bolsa de valores, o Executivo Federal lançou uma medida provisória contendo um programa de injeção de recursos financeiros no mercado de construção de moradias, denominado Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Os principais objetivos do PMCMV constam da Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009, assinada pelos Ministérios da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, do Meio Ambiente e das Cidades submetida ao Presidente da República, sendo destacados dentre os objetivos gerais o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Programa é apresentado como parte das

ações empreendidas pelo governo federal para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global.

A geração de emprego e renda por meio da criação de demanda para o setor da construção civil seria feita a partir da mobilização de recursos para a construção de 1 milhão de unidades habitacionais, contribuindo dessa forma para o combate ao grande déficit habitacional do país. Essa medida, no entanto, foi interpretada por muitos críticos como uma reedição da política desenvolvida na época do Banco Nacional de Habitação, chamando-o de “pacote”, indicando que o Programa por si só não garantiria a oferta de moradia de qualidade para a população que representa a maior parcela do déficit habitacional, qual seja, de 0 a 3 salários mínimos (MARICATO, 2011: 68). No entanto, se o PMCMV pode ser comparado ao BNH em termos de mobilização de recursos financeiros e de privilegiamento do setor da construção civil, o diferencial entre eles é que há instrumentos a serem também mobilizados para a garantia de moradia inserida na cidade, e não apartada. Aliás, esse desafio está posto desde pelo menos meados da década passada, quando os recursos investidos em habitação de interesse social aumentaram sem que os projetos aprovados pela Caixa Econômica Federal, por exemplo, tenham se modificado. Segundo Bonduki (2009), os recursos não onerosos destinados à habitação multiplicaram-se por vinte na comparação de recursos aportados entre 2002 e 2008; porém, as regiões metropolitanas continuaram com dificuldade de atendimento em virtude do preço da terra urbanizada e as unidades habitacionais resultantes continuaram sendo produzidas nas franjas das cidades!

Uma crítica muito pertinente ao PMCMV foi feita por um dos principais coordenadores do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), Prof. Nabil Bonduki. Diz ele,

Ao publicar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social. (BONDUKI, 2009)

Nesse mesmo texto, publicado pouco depois do lançamento do programa, Bonduki constrói um percurso histórico que se inicia ainda no programa de governo para a área habitacional do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, intitulado Projeto Moradia⁵⁸, destacando avanços e recuos ocorridos num período de praticamente

⁵⁸ A equipe de coordenação do Projeto Moradia foi formada por André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, com a gerência executiva de Tomás Moreira e coordenação geral de Clara Ant. O Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, propôs a elaboração do projeto para equacionar o problema habitacional no país; esse trabalho fazia parte de um conjunto de iniciativas do instituto tendo em vista a construção de projetos de

uma década. Ele chama a atenção para que o PMCMV não deva ser visto nem com um entusiasmo demasiado e nem de forma pessimista, apontando que a preocupação da sociedade deva se basear em que os recursos mobilizados tenham um percurso de continuidade temporal e que a população mais necessitada seja realmente beneficiada pelo programa. Dois outros pontos centrais apontados por Bonduki são relativos ao programa: 1) ser orientado por uma única modalidade de provisão habitacional, empobrecendo a capacidade de resposta e a possibilidade de alcance do programa, não considerando a oferta de lotes urbanizados⁵⁹, por exemplo; e também por 2) se pautar por aspectos financeiros e não ter abordado suficientemente os outros três eixos que compõem a estratégia do PLanHab, quais sejam, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e medidas urbano-fundiárias. Com necessidade de rápida resposta de produção de novas unidades habitacionais a ser dada para o alcance das metas propugnadas no programa, há possibilidade de graves impactos negativos do programa, como a localização inadequada dos empreendimentos em termos sociais, urbanos e ambientais, além do risco de elevação do preço da terra, que representaria a captura do subsídio pela especulação imobiliária (BONDUKI, 2009).

A resposta oferecida à pergunta “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida”, título de cartilha publicada pelo Ministério das Cidades, veio em seu subtítulo: “Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!” (ROLNIK, 2010). Essa resposta tem por base a certeza de que o programa federal não poderá garantir a boa localização dos empreendimentos se o município não estiver envolvido e tiver imbuído do mesmo objetivo. O documento de análise e avaliação dos Planos Diretores elaborados após o Estatuto da Cidade relatou a dificuldade na compatibilização entre os instrumentos do EC e a realidade local, quer por limitações de capacidade técnica quer por circunstâncias políticas. A cartilha mencionada teve por objetivo justamente suprir a lacuna técnica de viabilização do Estatuto da Cidade por meio das administrações municipais, indicando caminhos possíveis a serem seguidos a partir do uso dos instrumentos previstos. Esse esforço, no entanto, precisa ser apropriado pela sociedade para que se sejam concretizadas ações no âmbito municipal; a questão política de inversão da lógica de acesso à terra urbana e à cidade continua como o desafio a ser vencido, posto que os recursos financeiros e as ferramentas legais estão à disposição.

desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de empregos (BONDUKI, 2009).

⁵⁹ Durante a apreciação da MPV 459/2009 pelo Congresso, foi inserido o inciso II ao art. 4º, § 1º, pelo qual seria uma ação passível de realização pelo Programa Nacional de Habitação Urbana a “produção ou aquisição de lote urbanizado em áreas urbanas, desde que o beneficiário assuma o compromisso contratual de iniciar a construção da unidade residencial no prazo de até 6 (seis) meses”. Esse inciso, no entanto, foi vetado pelo Presidente da República a partir de manifestação do Ministério da Fazenda, que apontou como razão de veto que o dispositivo não garantiria a consecução plena de um dos principais objetivos do Programa, de gerar emprego e renda por meio da criação de demanda para o setor da construção civil. A dificuldade em controlar eficazmente a medida seria o impedimento maior para sua adoção.

Além de requisitos para indicação de beneficiários ao PMCMV, foi previsto na lei de criação do programa, no art. 3º, § 1º, que em áreas urbanas seriam assumidos como critérios de prioridade para implantação de empreendimentos vinculados ao programa a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada, a implementação pelos entes federados de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social e a implementação pelos Municípios dos instrumentos do Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. As avaliações a serem feitas sobre o impacto do PMCMV deverão considerar até que ponto esses critérios de priorização estão sendo atendidos e se realmente estão atuando como condicionalidades positivas.

Nas disposições complementares do capítulo que aborda a estrutura e a finalidade do Programa, é definido que “os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher” (art. 35) e que os “lotes destinados à construção de moradias no âmbito do PMCMV não poderão ser objeto de remembramento, devendo tal proibição constar expressamente dos contratos celebrados”, sendo estipulado prazo de 15 anos a contar da data de celebração do contrato para essa vedação (art. 36). O primeiro aspecto mereceu atenção de Pasternak (2010: 141), que ressalta ser uma forma de proteção à família dar o título de posse à mulher, mas sugere que deveria existir alguma cláusula de incomunicabilidade para uniões estáveis ou casamentos, que impeça o bem de integrar partilha em caso de separação ou divórcio.

Um ponto pouco mencionado por críticos ao programa governamental foi a inclusão de um capítulo na lei que dispõe sobre o programa para disciplinar a regularização fundiária. É justamente esse o aspecto que interessa a ser abordado neste trabalho. A Medida Provisória 459, de 25/03/2009, além de dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, tratava da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Capítulo III do Título III do substitutivo ao PL 3.057/2000 aprovado na Comissão Especial — Da Regularização Fundiária de Interesse Social — foi inserido praticamente sem modificações no texto da medida provisória. Essa medida foi convertida na Lei 11.977, de 07/07/2009, que vem a ser a primeira lei nacional de regularização fundiária.

Além de disciplinar a regularização fundiária, a Lei nº. 11.977/2009 instituiu o sistema de registro eletrônico e definiu requisitos mínimos de segurança que devem ser atendidos quando da apresentação, na forma eletrônica, de documentos ao serviço de Registro de Imóveis, criando obrigação de repasse de informações ao Poder Executivo. Definiu também valores reduzidos para a cobrança de custas e emolumentos no registro de empreendimentos e imóveis adquiridos ou financiados no âmbito do PMCMV, buscando uma homogeneidade na cobrança dos registros de matrículas de imóveis entre as Unidades da Federação. Royer (2009: 104) destaca a desburocratização do processo de registro de imóveis por meio de uma base de registro única como uma das medidas

indicadas por consultorias especializadas em mercado financeiro para tornar o país atrativo à captação de recursos financeiros internacionais a serem destinados ao setor financeiro imobiliário.

À regularização fundiária foi dedicado um capítulo específico, tendo sido mencionado na Exposição de Motivos da MPV 459/2009 que, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a regularização fundiária urbana tem sido uma prioridade do governo federal, sendo entendida como fundamental para a garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda não atendidas pelo mercado habitacional.

[...] a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade, significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal. Além disso, permite que o Poder Público local realize investimentos nas áreas precárias, dotando-as de serviços urbanos e infra-estrutura, de modo a melhorar a qualidade de vida dos seus ocupantes. [...] Assim, a presente proposta de Medida Provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana. As medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental, reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar por lei o procedimento de regularização fundiária em seu território [...].

Em relação ao texto proposto pelo Executivo ao Congresso, o capítulo sobre regularização fundiária não sofreu praticamente nenhuma alteração, tendo sofrido veto pelo Presidente da República nesse capítulo apenas o artigo 63, que foi inserido em sua tramitação no Congresso e dispunha sobre a possibilidade de regularização fundiária para imóveis localizados em áreas públicas do Distrito Federal, independentemente da renda familiar do ocupante da área, incompatível portanto com os princípios da proposta de estipular regras para regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Em relação ao texto do PL 3.057/2000, o Título III – Da Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas torna-se o Capítulo III – Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos na Lei nº. 11.977/2009, perdendo assim o qualificativo “sustentável”. Nesta lei, a regularização fundiária é tratada em 26 artigos, sendo abordadas questões da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, assim como no PL 3.057/2000, além de questões sobre o registro da regularização fundiária. A Lei nº. 11.977/2009 foi alterada pela Lei nº 12.424/2011, proposta pela MPV 514/2010, que promoveu alterações pontuais no capítulo sobre regularização fundiária e também remeteu a várias modificações na Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6015/1973), sendo proposta a inclusão de capítulo específico sobre o registro da regularização fundiária urbana. Na Exposição de Motivos Interministerial nº 8, de novembro de 2010, que acompanha a MPV, é mencionado que após 20 meses de

lançamento do PMCMV e de uma nova etapa sendo lançada, com a meta de atendimento passando a mais 2 milhões de unidades habitacionais a serem construídas até 2014, alguns ajustes teriam se mostrado necessários, principalmente de caráter de clareza redacional dos objetivos a serem alcançados e também de adequação operacional.

Como Apêndice deste trabalho, é apresentado quadro comparativo que permite verificar a paridade entre as disposições presentes no texto da lei aprovada e do PL 3.057/00. Há grande correspondência entre ambos os textos, em alguns artigos ocorrendo inclusive o mesmo texto ou pequenas mudanças de redação. O que é interessante notar, tanto pela lei aprovada em 2009 quanto por sua alteração em 2011, é a tentativa de simplificação das regras para a regularização fundiária, sobretudo a de interesse social, buscando-se tornar claros os procedimentos a serem seguidos para sua realização.

Apesar de integrar as disposições gerais do capítulo sobre regularização fundiária, o art. 71-A não se remete diretamente a esse assunto. A inclusão desse artigo foi uma das alterações promovidas na Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.424/2011, pelo qual “o poder público concedente poderá extinguir, por ato unilateral, com o objetivo de viabilizar obras de urbanização em assentamentos irregulares de baixa renda e em benefício da população moradora, contratos de concessão de uso especial para fins de moradia e de concessão de direito real de uso firmados anteriormente à intervenção na área”. É previsto que somente poderão ter seus contratos extintos os imóveis situados em áreas efetivamente necessárias à implementação das obras mencionadas e que o beneficiário de contrato extinto terá garantido seu direito à moradia, preferencialmente na mesma área, por meio de contrato que lhe assegure direitos reais sobre outra unidade habitacional. A exposição de motivos da MPV 514/2010 indica a melhoria de processos de urbanização de favelas como justificativa para a inserção do citado artigo.

Segundo o art. 62 da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República pode adotar medidas provisórias, com a força de lei, em caso de relevância e urgência, devendo submetê-las à apreciação do Congresso Nacional. A crise econômica que se instalava em nível mundial serviu de justificativa para atestar a urgência e a relevância de medida, sendo mencionado na Exposição de Motivos à MPV 459/2009 que “as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico”. No entanto, o PMCMV não tem relação direta com a regularização fundiária, não havendo necessidade para que ambos fossem aprovados por meio de uma mesma lei. Porém, como era sabido que o Programa seria bem acolhido pelo Congresso, por atender a uma demanda do setor de construção civil, o Executivo considerou esse momento como uma típica “janela de oportunidade” (KINGDON, 1984) para fazer aprovar essa legislação de grande interesse especialmente para o Ministério das Cidades, o qual já havia tido fundamental participação quando dos debates sobre o PL 3.057/2000 na Câmara, de onde o texto sobre regularização fundiária tem origem, como foi visto.

Silva e Araújo (2010) identificam a inserção do capítulo sobre regularização fundiária do PL 3.057/2000 na MPV 459/2009 como um caso de “apropriação de agenda” do Legislativo pelo Executivo. No entanto, ao observarmos a trajetória de inserção desse tema no PL, veremos que ele é trazido pelo Executivo. Nas palavras de Raquel Rolnik,

Como em 2003 se organizou o Ministério das Cidades, a Secretaria de Programas Urbanos assumiu a missão de trabalhar a questão de política fundiária, sobretudo através da diretoria de assuntos fundiários, que foi inicialmente ocupada pelo Edésio Fernandes e depois pelo Celso Carvalho. Nesse momento tem início uma interlocução do Ministério das Cidades com a Comissão de Desenvolvimento Urbano, intervindo em um processo em andamento que já tinha um substitutivo escrito. Basicamente, naquele momento a postura do Ministério das Cidades, em função de uma demanda que veio de várias organizações e entidades da sociedade civil e principalmente também das Prefeituras, foi a de introduzir todo um capítulo sobre regularização fundiária na lei. Porque, até então, o substitutivo estava trabalhando o tema dos novos parcelamentos e não o tema da regularização fundiária, então o grande novo elemento de contribuição, ali naquele momento, foi propor (e o relator daquele momento e a comissão aceitaram) a ideia de que esse substitutivo precisava ter um título dois, da regularização fundiária. [...] A proposta foi introduzir um novo título [sobre regularização fundiária]; a base desse novo título é o único pedaço da lei em que o Ministério [das Cidades], a partir de um processo do debate público, construiu uma proposta que não existia, totalmente nova. (ROLNIK, 2008: 42-3)

Assim, sustento que essa medida teria sido tomada ao serem comparadas as chances de aprovação da medida provisória e as perspectivas em relação à aprovação do PL 3.057/2000. Os debates que se seguiram à aprovação do PL na Comissão Especial demonstraram diversos pontos a serem aperfeiçoados, o que demandaria ao projeto de lei mais um certo período de tramitação na Câmara e, caso fosse aprovado, ainda seu encaminhamento ao Senado. A possibilidade de ter uma lei de regularização fundiária aprovada em 120 dias determinou sua inserção na MPV 459/2009.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Com o lançamento do PMCMV, o futuro de tramitação do PL 3.057/2000 ficou incerto. Segundo declaração de seu último relator, Dep. Renato Amary, um novo texto deveria ser apresentado, com a supressão do capítulo sobre regularização fundiária já aprovado em lei para daí ser submetido a plenário.

Como mencionado, o PL 3.057/2000 proposto inicialmente tinha caráter bem pontual e buscava simplificar o processo de registro para loteamento suburbano de pequeno valor. Com os projetos a ele apensados e os substitutivos que se seguiram, seu escopo passou a envolver diversas questões e interesses que em certa medida desvirtuaram o caráter social da proposição inicial.

A longa tramitação desse projeto de lei pode ser entendida pelos diversos interesses que ele mobiliza. Segundo depoimento do deputado José Eduardo Martins Cardozo — relator do projeto de lei na CCJC —, blocos de interesse ligados ao setor imobiliário e à política urbana disputaram entre si e internamente quando da tramitação do projeto na CDU; posteriormente integraram-se ao debate atores relacionados à defesa do consumidor e ao meio ambiente.

Segundo o deputado Barbosa Neto, o primeiro relator na Comissão Especial, o projeto ganhou uma dimensão muito grande, por envolver temas de interesse da administração federal (Ministério das Cidades e Ministério do Meio Ambiente), representantes de entidades de registro de imóveis (Irib e Anoreg) e o Ministério Público.

O PL 3.057/00 apresenta como principais pontos de disputa:

- Exigência de infraestrutura básica, envolvendo discordâncias principalmente à provisão de iluminação pública e a vias de circulação;
- Contrapartidas a serem exigidas pelo Poder Público Municipal aos empreendedores;
- Requisitos ambientais a serem atendidos, em especial ao que tange à ocupação de APPs;
- Gestão plena e a licença urbanística e ambiental integrada;
- Loteamento com controle de acesso;
- Custo do registro.

Esses e outros pontos serão mais detalhados no Capítulo 4, a partir da explicitação dos interesses envolvidos em torno dos principais temas do projeto.

Com isso, as disputas que configuram o espaço urbano estão refletidas também no processo de discussão do PL 3.057/2000, sendo portanto a compreensão sobre esses embates de interesses uma oportunidade de entendimento sobre a dinâmica da produção do espaço urbano no Brasil.

CAPÍTULO 4.

ASPECTOS FORMAIS E CONCEITUAIS DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA – DISCIPLINANDO O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ÁREA URBANA

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos e a estrutura do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, o PL 3.057/00, que dispõe sobre “parcelamento do solo para fins urbanos” e sobre a “regularização fundiária sustentável” de áreas urbanas. Este projeto de lei, como mencionado no capítulo anterior, foi proposto como uma alteração ao art. 41 da Lei nº 6.766/79, tendo por justificativa tornar o registro de lotes mais acessível a pessoas de baixa renda. A esse projeto, foram apensados outros relacionados ao parcelamento do solo urbano, dando assim início ao processo de revisão da Lei Federal nº 6.766/79. Essa revisão passou a ser vista como necessária a fim de adequá-la a outros instrumentos legais surgidos após a sua elaboração, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 12 de setembro de 1990), por exemplo, e também solucionar distorções e lacunas observadas nos mais de 30 anos de sua vigência.

Além disso, algumas das justificativas para a revisão da atual lei de parcelamento do solo urbano enfocaram o fato de ela não tratar de um dos principais problemas das cidades brasileiras em termos urbanísticos: os condomínios fechados. Produto que tem garantido cada vez mais espaço no mercado imobiliário e que tem se espalhado por cidades de diferentes portes e em todas as regiões do país, os condomínios fechados foram erigidos a partir de uma insegurança jurídica, pois se utilizam da legislação sobre condomínios (de 1964), quando são na realidade loteamentos. Uma outra questão que se apresenta como fundamental para as cidades brasileiras é a questão da regularização fundiária, que é abordada pela Lei nº 6.766/79, em seu art. 40, porém de forma insuficiente em relação às necessidades, demandando disposições específicas para sua promoção.

Alguns dos desafios apontados para a revisão da lei de parcelamento urbano a partir do PL 3.057/00 foram a necessidade de compatibilizar esse novo instrumento legal com o Estatuto da Cidade e com a MP 2.220/01, de maneira a fortalecer o reconhecimento da competência municipal e a integração com as disposições do plano diretor; agilizar o licenciamento dos novos parcelamentos urbanos, contribuindo para aumentar a oferta de lotes para habitação de interesse social, integrados à cidade formal e garantindo sua adequação urbanística e ambiental; contribuir para a concretização do direito à moradia; propiciar a redução da degradação ambiental e os prejuízos sociais decorrentes das dificuldades institucionais e legais de recuperação ambiental e urbana.

A tramitação do PL 3.057/00 ocorreu de 2002 a dezembro de 2007 basicamente, quando foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de sua apreciação antes da submissão ao plenário. Esse período de discussão do PL foi marcado por muitas disputas e pela explicitação de diversos interesses em relação ao urbano, por envolver questões relacionadas a regras de atuação do mercado imobiliário e por trazer à tona a regularização fundiária em todas as suas dimensões: urbanística, ambiental, administrativa, registrária e patrimonial.

Sua tramitação foi interrompida pela aprovação, em 2009, da Lei nº. 11.977, que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Neste capítulo, será considerado o substitutivo adotado pela Comissão Especial em sua votação de 12 de dezembro de 2007, para exposição dos principais aspectos conceituais e estruturais do projeto de lei em análise.

4.1 A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA E SEU CONTEÚDO ABRANGENTE

O substitutivo ao Projeto de Lei 3.057/2000 adotado pela Comissão Especial consta de 138 artigos distribuídos de acordo com a seguinte estrutura:

TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS – Arts. 1º e 2º

TÍTULO II - DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS

Capítulo I - Dos Requisitos Urbanísticos e Ambientais – Arts. 3º a 19

Capítulo II - Das Responsabilidades do Empreendedor e do Poder Público na Implantação e Manutenção do Parcelamento – Arts. 20 a 22

Capítulo III - Do Projeto de Parcelamento e da Licença Urbanística e Ambiental Integrada – Arts. 23 a 36

Capítulo IV - Da Entrega das Obras e da Licença Final Integrada – Arts. 37 a 42

Capítulo V - Do Registro do Parcelamento – Arts. 43 a 55

Capítulo VI - Dos Contratos – Arts. 56 a 68

Capítulo VII - Da Intervenção – Arts. 69 a 76

TÍTULO III - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ÁREAS URBANAS

Capítulo I - Disposições Preliminares – Arts. 77 a 80

Capítulo II - Do Procedimento – Arts. 81 a 84

Capítulo III - Das Disposições Específicas (Da Regularização Fundiária de Interesse Social e Da Regularização Fundiária de Interesse Específico) – Arts. 85 a 90

Capítulo IV - Da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse – Arts. 91 a 95

Capítulo V - Do Registro da Regularização Fundiária de Interesse Social – Arts. 96 a 99

TÍTULO IV - DISPOSIÇÕES PENAIIS, COMPLEMENTARES E FINAIS

Capítulo I - Das Infrações Penais, Administrativas e Cíveis – Arts. 100 a 110

Capítulo II - Disposições Complementares e Finais – Arts. 111 a 138

O Título I é composto por dois artigos de apresentação do projeto de lei, fundamentais para a compreensão do escopo e abrangência a que ele se pretende. O art. 1º esclarece

que a lei trata sobre normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e é denominada “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”. O art. 2º apresenta a definição dos conceitos adotados pelo projeto de lei, estando apresentado na íntegra nos tópicos seguintes, mas segundo o tema abordado.

Daremos destaque a seguir aos pontos centrais do projeto de lei e àqueles que foram objeto de maior debate no processo de discussão e de proposição de emendas⁶⁰.

4.1.1 Requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano

O PL conceitua “área urbana”, a qual deverá ter seu perímetro definido pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica, e “área urbana consolidada”, seguindo de forma bastante aproximada a conceituação presente na Resolução Conama 302/2002 e, principalmente, na Resolução Conama 369/2006, em seu art. 9º, inciso III – a) e b). Porém, o PL deixa de conceituar “área de expansão urbana”, conceito fundamental quando se sabe que o parcelamento do solo ocorre muitas vezes nessas áreas.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – área urbana: a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: a porção da zona urbana, definida pelo plano diretor ou pela lei municipal que estabelecer o zoneamento urbano, com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) sistema de manejo de águas pluviais;
- b) disposição adequada de esgoto sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica;
- e) coleta de resíduos sólidos; [...]

Os termos relativos à drenagem e ao manejo de águas pluviais e ao esgotamento sanitário deveriam ser utilizados nessa forma em conformidade com a Lei Nacional de Saneamento, Lei nº 11.445/2007.

Nas discussões que ocorreram sobre o PL, alguns urbanistas, como o Prof. Nabil Bonduki, consideraram a densidade demográfica prevista para definição de área urbana consolidada, de 50 hab/ha, muito baixa. A partir de pesquisa realizada por Guimarães *et al.* (2005), no entanto, verificamos que a densidade média urbana das cidades das regiões Sul e Centro-Oeste do País são menores do que a densidade definida no texto proposto.

⁶⁰ É apresentado no Anexo I desta tese o texto integral do substitutivo adotado pela Comissão Especial e, no Anexo II, a listagem das 77 emendas apresentadas ao PL durante sua análise na Comissão Especial.

Em estudo sobre mapeamento e estimativa da área urbanizada no Brasil, os pesquisadores da Embrapa utilizaram imagens de fotos de satélite e estimativas de acordo com o porte populacional municipal. Segundo os autores,

A urbanização é um dos processos marcantes dos [então] 5.507 municípios brasileiros nos últimos 30 anos. Além do fator “tamanho das populações”, mesmo para um nível populacional equivalente, a área urbanizada pode variar muito em função do contexto regional. Se o conceito de população urbana é passível de questionamentos, a mancha física das áreas urbanas é um dado inequívoco em imagens de satélite. (GUIMARÃES et al., 2005: 3.819)

Os dados propiciados pela pesquisa estão a seguir apresentados por Unidade da Federação.

Tabela 4 : Densidades demográficas urbanas por Estado da Federação.

UF	População urbana/km ² urbanizado	UF	População urbana/km ² urbanizado	UF	População urbana/km ² urbanizado
DF	3.157,8	ES	5.760,2	TO	8.633,0
MT	3.825,1	MG	5.808,9	RJ	9.339,3
RO	3.912,1	RR	6.075,0	AL	9.498,8
GO	3.947,9	AP	6.128,2	SE	10.730,4
MS	3.959,0	PI	6.454,3	CE	11.279,3
SC	4.802,7	MA	6.567,1	BA	11.499,4
PR	4.854,9	SP	6.958,9	PE	11.844,9
RS	5.050,4	AC	7.481,8	Total	6.481,1
AM	5.333,4	RN	7.554,3		
PA	5.639,8	PB	7.643,6		

Fonte: Guimarães et al., 2005, p. 3.818. Para o cálculo realizado, foram utilizados dados do Censo Demográfico do IBGE 2000, imagens de satélite LANDSAT ETM, segundo metodologia desenvolvida pelos autores, que envolveu medida direta a partir de imagens e estimativas de acordo com o porte populacional municipal.

Obs.: 1 hectare = 0,01 km².

Por ser uma lei nacional destinada à aplicação pelo Município, deve-se evitar a determinação de valores a serem cumpridos, devendo possuir caráter mais geral. Outros, no entanto, argumentam que, na falta de lei municipal, é importante o texto legal definir mínimos e máximos, oferecer uma parametrização. A partir dos dados apresentados, nota-se que o projeto de lei seguiu um caminho mais conservador.

São aqui já apresentadas as três modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos permitidas pelo projeto de lei: “loteamento”, “desmembramento” e “condomínio urbanístico”, mencionadas dessa forma no art. 4º. Em relação à Lei nº 6.766/79, as definições de loteamento e desmembramento mantiveram-se, tendo sido acrescida a forma de parcelamento denominada condomínio urbanístico, buscando então conferir previsão legal para a figura dos “condomínios fechados” ou “loteamentos fechados”.

Art. 2º. [...]

VI – gleba: o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos;

- VII – lote: a unidade imobiliária resultante de loteamento ou desmembramento;
- VIII – unidade autônoma: a unidade imobiliária de uso privativo resultante de condomínio urbanístico;
- IX – fração ideal: o índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio urbanístico, expresso sob forma decimal, ordinária ou percentual;
- X – loteamento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, com abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das existentes;
- XI – desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique a abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou o prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes;
- XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro; [...]

O parcelamento do solo para fins urbanos somente poderá ser feito nas modalidades de loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico (art. 4º), podendo um mesmo empreendimento utilizar, de forma simultânea ou consecutiva, de mais de uma modalidade de parcelamento. É possibilitado o remembramento de lotes ou unidades autônomas contíguas, a ser regido por legislação municipal (art. 4º, § 2º). O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ser implantado no perímetro urbano definido por lei municipal (art. 4º, § 3º). Somente Municípios de gestão plena poderão ter a modalidade de condomínio urbanístico (art. 4º, § 4º).

Quanto à forma de execução e à conformação do parcelamento, são previstas duas formas passíveis de parcelamento, o parcelamento integrado à edificação, quando o empreendedor oferta o parcelamento e a construção da edificação conjuntamente, e o parcelamento de pequeno porte que, como disposto no art. 8º, § 1º, poderá ser eximido da destinação de percentagem de área para uso público se o Poder Público Municipal assim o determinar. Em relação ao parcelamento integrado à edificação, ele possibilita um maior controle por parte do Poder Público quando da ocupação de áreas susceptíveis, como áreas de declividade, por exemplo. Mas podem também estar inseridos nesse tipo de parcelamento grandes empreendimentos, devendo estar prevista a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV nesses casos.

O perigo da indicação de parcelamento de pequeno porte é a fragmentação de glebas de modo a possibilitar o enquadramento nesse dispositivo, como indicado por Grostein (1987) em lei da década de 1950 aplicada pelo Município de São Paulo. Além disso, o impacto de um empreendimento não depende somente de sua área total, mas envolve também a análise de sua complexidade e localização, aí incluídos os atributos do meio ambiente natural e cultural onde ele será implantado. Outra questão relativa à dispensa de áreas destinadas a uso público diz respeito à localização das áreas que se enquadram

nessa modalidade, que geralmente se encontram em área urbana consolidada, onde costuma haver carência de equipamentos de uso público.

Art. 2º. [...]

XIII – parcelamento integrado à edificação: o parcelamento em que a construção das edificações em lotes ou unidades autônomas é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;

XIV – parcelamento de pequeno porte: o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados), ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) unidades; [...]

O projeto de lei diferencia as áreas destinadas a uso público das áreas destinadas a uso comum dos condôminos, buscando resolver o impasse hoje existente entre a privatização de áreas destinadas a uso público no interior de condomínios fechados — que muitas vezes é resolvida por meio de legislação municipal que concede aos condôminos o uso dessas áreas, ao mesmo tempo em que priva o restante da população de seu usufruto —, e o cumprimento do disposto na lei de parcelamento do solo urbano vigente, que prevê a doação de parcela das glebas parceladas para uso público.

Art. 2º. [...]

XV – áreas destinadas a uso público: aquelas referentes ao sistema viário, à implantação de equipamentos comunitários, aos espaços livres de uso público, às áreas verdes e a outros logradouros públicos;

XVI – áreas destinadas a uso comum dos condôminos: aquelas referentes ao sistema viário interno e as demais áreas integrantes de condomínios urbanísticos não definidas como unidades autônomas;

XVII – equipamentos comunitários: os equipamentos de educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social;

Tema muito discutido durante toda a tramitação do PL 3.057/2000, a questão da infraestrutura básica foi também um dos pontos muito presentes durante as audiências públicas realizadas para debate do projeto de lei. No substitutivo apresentado pelo Dep. Evilásio Farias, havia menção somente à infraestrutura básica, que seria composta por “equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais e rede telefônica” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003). Já no substitutivo do relator Dep. Barbosa Neto, a infraestrutura aparece dividida em básica e complementar, na forma como aprovado pela Comissão Especial.

Art. 2º. [...]

XVIII – infraestrutura básica: os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais;

XIX – infraestrutura complementar: iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia, rede de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infraestrutura básica;

Um dos principais pontos de conflito na discussão do PL foi em relação a se considerar a iluminação pública e a pavimentação como infraestrutura complementar. Como se verá no Capítulo 5 desta tese, os movimentos de luta por moradia e urbanistas, como o Prof. Nabil Bonduki, defendiam que esses itens compusessem a infraestrutura básica, argumentando-se os fatores ambientais relacionados à segurança pública, que indicam a iluminação pública como variável relacional de ocorrências criminais, e a importância da pavimentação para a acessibilidade e necessária à provisão de transportes públicos.

Em sua justificativa de voto ao substitutivo apresentado à Comissão Especial em outubro de 2007, o relator Renato Amary leva em consideração aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei e também sobre sua adequação financeira ou orçamentária. Quanto às inadequações orçamentárias e financeiras identificadas nas proposições sob a apreciação da Comissão Especial, são apontados como inadequados os Projetos de Lei nºs 754, de 2003, 449, de 2007, e a Emenda nº 16, apensados ao PL no. 3.057/2000. Nas palavras do relator,

Esses dois PLs ampliam as componentes mínimas da infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), em relação às exigências das leis vigentes, de modo a incluir “iluminação pública” (típica da infraestrutura complementar) e “rede de esgotos sanitários” (de custo elevado), sem definir quem arcará com os seus custos. Fato similar ocorre com a Emenda nº 16 (Comissão Especial de 2006), que inclui também a “pavimentação” como parte da infraestrutura básica. Uma vez que parte dos empreendimentos relativos às ZHIS são executados pelas Prefeituras Municipais (76% das quais de Municípios com menos de 20.000 habitantes), a proposta, geradora de custos adicionais para o empreendedor, pode inviabilizar muitos desses empreendimentos, relevantes tanto pelo seu cunho social quanto pelo seu valor urbanístico. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008: 857)

É interessante notar que o argumento se ampara em custos elevados que sobrecarregariam as Prefeituras em sua execução de moradias em ZHIS para isentar os empreendedores em geral desses encargos. Ao fazer isso, a própria Prefeitura acabará tendo de arcar com os custos de instalação desses componentes, posto que essa tem sido a história de formação de nossas cidades, em que a expansão urbana vai ocorrendo pela promoção particular e o dinheiro público serve para prover de infraestrutura essas áreas, valorizando-as. A discussão sobre quais são os “mínimos” de infraestrutura em termos sociais, urbanísticos e ambientais marcou grande parte das discussões em torno do PL. O argumento de que os mínimos propugnados para infraestrutura de parcelamentos tenham de ser factíveis em termos orçamentários, ou seja, devam-se ater aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, carrega contraditoriamente consigo a realidade que se propõe a mudar, da construção de “cidades” para todos, e não somente casas onde não há cidade. Uma outra questão importante sobre o argumento de se limitar um texto legal com base em termos orçamentários diz respeito a desconsiderar o caráter político da peça orçamentária. A mobilização de recursos a comporem o orçamento atende a critérios políticos; na medida em que se usa a limitação orçamentária

ou o impacto que a medida irá gerar no orçamento, tenta-se mascarar o real impacto da medida proposta, qual seja, a de continuar onerando o Poder Público pela provisão de infraestrutura ao mesmo tempo em que o empreendedor privado se desobriga de alguns dos atributos dessa provisão mínima.

Os casos relacionados a seguir inviabilizam o parcelamento de solo para fins urbanos:

Art. 5º Não se admite o parcelamento do solo para fins urbanos:

- I – em área alagadiça ou sujeita a inundação, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento ou a contenção das águas;
- II – em local considerado contaminado ou suspeito de contaminação por material nocivo ao meio ambiente ou à saúde pública, sem que seja previamente descontaminado, atendidas as exigências do órgão ambiental competente;
- III – em área sujeita a deslizamento de encosta, abatimento do terreno, processo de erosão linear ou outra situação de risco, antes de tomadas as providências para garantir sua estabilidade;
- IV – em área que integre unidades de conservação da natureza, criadas na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, incompatíveis com esse tipo de empreendimento;
- V – onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infraestrutura básica, serviços públicos de transporte coletivo ou equipamentos comunitários;
- VI – onde houver proibição para esse tipo de empreendimento em virtude das normas ambientais ou de proteção do patrimônio cultural.

O inciso I desse artigo foi bastante criticado, em especial por ambientalistas, em virtude de que áreas alagadiças ou sujeitas a inundação muitas vezes são áreas de APPs. O § 2º do citado artigo afirma que “respeitadas as normas ambientais, admite-se o parcelamento em áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento) apenas nos parcelamentos integrados à edificação ou se o empreendedor implementar solução técnica para a implantação das edificações que garanta a segurança contra situações de risco”. A primeira condição, de parcelamento integrado à edificação, permite um controle maior sobre se as técnicas construtivas e os arranjos urbanísticos a serem empregados são adequados à área do empreendimento. Sobre as condições de ocupação que levam a riscos geológicos-geotécnicos, Rodrigues comenta:

Os graves e recorrentes problemas de ordem geológico-geotécnica que têm vitimado milhares de brasileiros, como processos de erosão/assoreamento/enchentes, acidentes associados a deslizamentos de taludes e encostas, produção maciça de áreas de risco, têm tido sua principal origem na incompatibilidade entre as técnicas de ocupação urbana e as características geológicas e geotécnicas dos terrenos onde são implantadas. Ou são ocupados terrenos que por sua alta instabilidade geológica natural não deveriam nunca ser ocupados, ou são inadequadamente ocupadas áreas de até baixo risco natural, perfeitamente passíveis de receber a ocupação urbana, com o que, mesmo nessas condições naturais mais favoráveis, são geradas situações de alto risco geotécnico. (RODRIGUES, 2011)

A autoridade licenciadora, bem como os órgãos estaduais e federais competentes, devem manter disponíveis e atualizadas informações sobre os requisitos urbanísticos e

ambientais e sobre outras informações técnicas necessárias ao projeto de parcelamento (art. 6º).

O art. 7º submete o parcelamento do solo para fins urbanos ao atendimento às normas e às diretrizes urbanísticas expressas no Plano Diretor e/ou nas leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, definindo área mínima de 125m² para lotes ou unidades autônomas, exceção feita ao parcelamento integrado à edificação, em que se admite área mínima de 100m². Essas dimensões mínimas podem ser alteradas por lei, no caso de município de gestão plena, nas áreas incluídas em ZEIS. É ainda definido que as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou outra lei municipal e contemplar “plano de arborização”, o qual não é definido. As vias públicas devem se articular com o *sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d’água, às praias e às demais áreas de uso comum do povo*. A implantação de infraestrutura básica deve ser cumprida em prazo previsto no cronograma físico de obras e serviços.

Quanto a áreas destinadas a uso público, elas devem ser de, no mínimo, 15% para loteamentos e condomínios urbanísticos, excluído o sistema viário (art. 8º), estando os parcelamentos de pequeno porte dispensados dessa reserva de área, salvo disposição contrária prevista em lei municipal. Novamente é previsto que município de gestão plena possa diminuir, por lei, o percentual de áreas destinadas a uso público para parcelamentos implantados em ZEIS, devendo ser garantido que nas proximidades do empreendimento haja equipamentos públicos suficientes ao atendimento da nova demanda. Se o desmembramento gerar demanda de novas áreas destinadas a uso público, a autoridade licenciadora deverá caracterizá-lo como loteamento. *As áreas destinadas a uso público em condomínio urbanístico devem estar situadas externamente ao perímetro com acesso controlado ou em outro local da área urbana* (art. 8º, § 4º), podendo ser substituída por *doação de recursos para fundo municipal de habitação* (art. 8º, § 5º). É importante a previsão de áreas destinadas a uso público fora dos condomínios urbanísticos, porém o fato de ter sido proposta a destinação de local em outra área urbana qualquer, independentemente de equivalência de valor das áreas, pode redundar em prejuízo ao interesse público (BONDUKI, 2007: 344).

Como mencionado anteriormente, muitos municípios do País não possuem leis municipais sobre parcelamento do solo urbano, e daí a validade de parâmetros serem disciplinados em lei nacional como essa, com função de norma geral, apesar de sempre ser temeroso definir uma medida considerando-se nossa heterogeneidade urbano-ambiental. Remeter a análise do parcelamento a ZEIS e vincular a demanda pela destinação de novas áreas públicas à sua inserção local remetem a análise sobre o parcelamento para sua inserção na cidade, posto que as ZEIS serão grafadas pelo Plano Diretor.

A legislação municipal poderá exigir do empreendedor, além das obrigações já referidas, contrapartida e doação de área para implantação de programas habitacionais de interesse social ou de recursos para fundo municipal de habitação (art. 10).

Deverão estar definidos no Plano Diretor ou em outra lei municipal, o zoneamento da área urbana do Município com a identificação dos usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo; as modalidades de parcelamento admissíveis; as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano; as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais (art. 11). Os condomínios urbanísticos somente terão sua implantação permitida se estiverem previstos no Plano Diretor os seguintes requisitos:

Art. 11, § 1º [...]

- I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;
- II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;
- III – os parâmetros relativos à contiguidade entre empreendimentos;
- IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;
- V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
- VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica e da complementar;
- VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;
- VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.

Consideramos inadequada a redação do inciso VII, do art. 11, § 1º, pois dá a impressão que a lei municipal poderá desobrigar a destinação de, no mínimo, 15% da área do condomínio para uso público.

Em relação aos requisitos ambientais, é admitida a intervenção ou a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (art. 12), utilizando assim os casos previstos na Resolução Conama 369/2006. Limites máximos de impermeabilização de terrenos a serem aplicados em cada zona em que se divide a área urbana devem estar dispostos em lei municipal, com base no Plano Diretor (art. 13).

Em dois casos é prevista a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de parcelamento do solo para fins urbanos: se a área for maior ou igual a 1 (um) milhão de m² ou se a autoridade licenciadora considerar o empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental, com base na legislação (art. 14).

Exige-se no licenciamento, sempre que necessária, a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias e linhas de transmissão, observados critérios e parâmetros que garantam a saúde

e segurança da população e a proteção do meio ambiente (art. 15). Também a faixa de domínio público das rodovias e ferrovias, definida no licenciamento ambiental, deve garantir a segurança da população e a proteção do meio ambiente (art. 16).

Alguns dos pontos que geraram maiores conflitos nas discussões do PL sobre requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano compõem o Capítulo das “Disposições Complementares e Finais”. Um dos artigos trata da modalidade de “loteamento para fins urbanos com controle de acesso”, a qual não foi prevista no art. 4º do PL, que trata sobre as modalidades de parcelamento do solo urbano. O art. 124 admite a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso desde que lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença e para a outorga de instrumento de permissão do direito de uso das áreas internas do loteamento. Essa modalidade se aplicaria a empreendimentos licenciados e implantados até a data de entrada em vigor da lei decorrente do PL e seria uma transição para os condomínios urbanísticos, quase uma promessa de regularização fundiária de interesse específico futura, enquanto o Município se ampara para alcançar a gestão plena requerida. Seriam conferidos três anos para que as regras sobre áreas previstas para destinação a uso público passassem a ser aplicáveis. Não fica claro, no caso de o Município não constituir gestão plena no período mencionado, se o loteamento de acesso controlado deveria ou não ser desfeito para que sua regularização pudesse ocorrer. A mesma crítica lançada aos condomínios urbanísticos, de não ser definida área máxima para esse tipo de empreendimento, também é aplicável aos loteamentos com controle de acesso. Além disso, o risco de se criar áreas segregadas na cidade com regulamentação pública foi muito enfatizada por vários dos debatedores do projeto, em especial urbanistas, que chamaram a atenção para a necessidade de medidas que impeçam o avanço de guetos que já podem ser vistos em várias cidades do País, com impacto no tecido urbano.

Art. 125. Em parcelamento do solo para fins urbanos situado em área urbana consolidada, as APPs que, na data de entrada em vigor desta Lei, necessitem de recomposição podem ser utilizadas como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos para implantação de infraestrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre, desde que:

- I – a vegetação seja preservada ou recomposta, com espécies nativas, de forma a assegurar o cumprimento integral das funções ambientais da APP;
- II – a utilização da área não gere degradação ambiental;
- III – seja observado o limite máximo de 10% (dez por cento) de impermeabilização do solo e 15% (quinze por cento) de ajardinamento;
- IV – haja autorização prévia da autoridade licenciadora.

§ 1º A porção da APP não utilizada na forma do *caput* deve ser deduzida da área total do imóvel para efeito de cálculo do percentual de áreas destinadas a uso público previsto no art. 8º.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica às áreas com vegetação nativa:

- I – primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no bioma Mata Atlântica reguladas pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006;

II – protegida nos demais biomas considerados patrimônio nacional, na forma da legislação que regular sua proteção.

A previsão de utilização de APPs como área livre de uso público ou de uso comum dos condôminos gerou resistência por parte de ambientalistas, que indicam que essas áreas são feitas para serem protegidas, e não para utilizações desviantes, mesmo com observância a respeito de possíveis impactos.

O art. 125 do projeto de lei é mais amplo que o disposto no art. 8º da Resolução Conama 369/2006, aplicando-se a todas as APPs degradadas, e não apenas às hipóteses previstas na resolução, que restringe a conversão de APPs em áreas verdes aos reservatórios artificiais, às faixas marginais, ao redor de lagos e lagoas naturais em áreas urbanas consolidadas, no topo de morros e montanhas, nas linhas de cumeada e nas restingas, estejam elas degradadas ou não.

Esta possibilidade de conversão de APP em área verde é excluída, além do bioma Mata Atlântica, para a Floresta Amazônica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, por não se aplicar à vegetação nativa protegida nos biomas considerados patrimônio nacional, conforme o art. 225, §4º da CF.

4.1.2 Responsabilidades do Empreendedor, do Poder Público e dos Condôminos na Implantação e na Manutenção do Parcelamento

Quanto ao “empreendedor” responsável pela implantação do parcelamento, foram definidas diferentes personalidades jurídicas para sua constituição, embora as responsabilidades na implantação e na manutenção do parcelamento urbano sejam comuns.

Art. 2º. [...]

XXIX – empreendedor: responsável pela implantação do parcelamento, que pode ser:

- a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;
- b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
- c) o ente da Administração Pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
- d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo Poder Público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente Registro de Imóveis;
- e) cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizadas pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento.

Sobre a figura da anuência em relação ao empreendimento e da sub-rogação de obrigações em relação ao compromissário comprador em caso de extinção do contrato, Beré (2008) as considera uma inovação, solucionando casos de proprietários de má-fé que se utilizavam dessa relação contratual para rescindir o contrato e solicitar a reintegração de posse.

Essa inovação é importante, porque os proprietários sempre tentavam se eximir de qualquer responsabilidade quando eles vendiam a área para alguém, e era esse comprador quem promovia o parcelamento. E é muito importante que, quando houver a venda da gleba, fique estabelecido que o proprietário que vende se sub-roga nas obrigações do comprador caso o contrato seja desfeito. Isso é muito importante, porque vemos inúmeros casos de parcelamentos clandestinos promovidos ou por pessoas físicas ou por associações que comprem a gleba à prestação e, em algum momento, param de pagar o proprietário do terreno, que ajuíza ação de rescisão contratual cumulada com reintegração na posse. O proprietário sempre soube que aquela área seria parcelada. Às vezes, é o próprio proprietário que recebe as prestações diretamente dos adquirentes, não recebendo de uma pessoa só, recebendo de várias. Porém, ele entrava com essa ação contra o compromissário comprador, rescindia o contrato e queria despejar todos os adquirentes, gerando inúmeros problemas. Essa sub-rogação é uma inovação extremamente salutar. (BERÉ, 2008: 51)

Segundo o disposto no art. 20, cabe ao empreendedor: I - a **demarcação** de lotes e áreas destinadas a uso público dos loteamentos; de lotes dos desmembramentos; de unidades autônomas, de áreas destinadas a uso comum dos condôminos e, nos termos da lei municipal, de áreas destinadas a uso público dos condomínios urbanísticos; de limites das APPs; II – a **implantação** do sistema viário; da infraestrutura básica, com exceção dos sistemas individuais de disposição de esgoto sanitário; dos elementos da infraestrutura complementar exigidos por legislação estadual ou municipal; das edificações do parcelamento integrado à edificação; das medidas necessárias à recuperação das APPs definidas na licença urbanística e ambiental integrada ou na licença ambiental estadual; III – a **manutenção** da infraestrutura básica e complementar e das áreas destinadas a uso público até a expedição da licença final integrada, respeitado o prazo máximo de 90 (noventa) dias, contado da data em que for protocolado o respectivo requerimento, desde que o empreendedor não tenha sido comunicado, ao longo desse período, da existência de vícios ou de irregularidades que devam por ele ser sanados ou corrigidos; IV – a **manutenção**, até o registro da instituição do condomínio no Registro de Imóveis, do sistema viário, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos, da infraestrutura básica e complementar interna e, nos termos da lei municipal, das áreas destinadas a uso público dos condomínios urbanísticos.

Segundo as disposições complementares do PL, *se o empreendedor integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do parcelamento irregular, é solidariamente responsável pelos prejuízos causados aos adquirentes de lotes ou unidades autônomas e ao Poder Público (art. 121).*

Cabe ao Poder Público ou a seus concessionários e permissionários, a partir da expedição da licença final integrada, a **operação** e a **manutenção** da infraestrutura básica e das áreas destinadas a uso público e da infraestrutura complementar dos loteamentos e desmembramentos, observadas as condições fixadas na legislação estadual ou municipal (art. 21). Cabe aos concessionários ou permissionários de energia elétrica a **implantação** da rede de distribuição de energia elétrica nos parcelamentos de interesse social inseridos em programas habitacionais de iniciativa do Poder Público ou na regularização fundiária de interesse social (art. 21, § 1º). Cabe ao Poder Público, ou a seus concessionários ou permissionários, a **disponibilização** de redes externas e dos pontos de conexão necessários à implantação, pelo empreendedor, dos elementos de infraestrutura básica ou complementar na área interna do parcelamento (art. 21, § 3º).

A manutenção da infraestrutura básica poderá ficar a cargo dos condôminos, respeitada a individualização e proporcionalidade em relação à unidade imobiliária de cada condômino, por meio de requerimento do empreendedor e segundo legislação municipal, ouvidos os concessionários ou permissionários de serviços públicos, ficando sob responsabilidade do empreendedor a manutenção das unidades não alienadas (art. 21, § 4º). Nesse caso, contrato específico será firmado entre as partes e será assegurado desconto dos valores relativos aos custos de manutenção em taxas e tarifas cobradas pela prestação do serviço (art. 21, § 5º).

A partir do registro da instituição do condomínio no Registro de Imóveis, cabe aos condôminos a manutenção do sistema viário, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos e da infraestrutura complementar interna dos condomínios urbanísticos, responsabilizando-se o empreendedor pelos custos relativos às unidades autônomas ainda não alienadas (art. 22). Essa manutenção poderá ser realizada pelo Poder Público ou por seus concessionários, de forma onerosa, mediante prévio contrato celebrado com os condôminos.

A medição individual dos serviços por unidade autônoma no condomínio urbanístico será garantida por meio de regulamentação em lei municipal, no caso da prestação dos serviços de água e esgoto, e por órgão federal competente, no caso de energia elétrica (art. 21, §§ 7º e 8º). O Poder Público terá assegurado acesso irrestrito ao perímetro com acesso controlado dos condomínios urbanísticos para o cumprimento de suas obrigações relativas à operação e manutenção da infraestrutura básica e à coleta de resíduos sólidos (art. 21, § 6º).

4.1.3 Projeto de Parcelamento

Assim como previsto na Lei nº 6.766/79, antes da elaboração do projeto de parcelamento, o empreendedor deve solicitar à autoridade licenciadora que defina, com base no Plano

Diretor, na legislação urbanística municipal e nas normas ambientais, diretrizes específicas para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo; o traçado do sistema viário; a reserva de áreas destinadas a uso público e de faixas não edificáveis; as áreas legalmente protegidas; e, complementarmente, relacionadas à infraestrutura básica e à complementar (art. 23). Para isso, o empreendedor apresentará requerimento específico à autoridade licenciadora contendo prova de propriedade do imóvel, certidão atualizada da matrícula do imóvel, planta do imóvel contendo as informações previstas em legislação municipal ou, no mínimo, divisas da área, com indicação das medidas perimetrais e áreas confrontantes, e das vias lindeiras a seu perímetro; curvas de nível com espaçamento adequado à finalidade do empreendimento; localização dos corpos d'água, das APPs, das áreas com vegetação arbórea e das construções já existentes; tipo de uso predominante a que o parcelamento se destina e, no caso de uso residencial, uma estimativa do número de unidades habitacionais (art. 24).

A autoridade licenciadora deverá declarar a impossibilidade de implantação do empreendimento nos casos previstos no art. 5º, se houver inadequação do empreendimento em relação ao Plano Diretor e/ou se a situação jurídica do imóvel puder comprometer a implantação do empreendimento ou prejudicar os futuros adquirentes (art. 25). Nota-se, assim, que diferentemente da lei vigente, o PL propõe que a autoridade licenciadora possa indeferir a solicitação de diretrizes, não sendo, portanto, obrigada a aceitar a realização de empreendimento se o considerar inadequado.

Em caso de verificada a viabilidade urbana-ambiental da realização do empreendimento, a autoridade licenciadora deverá deferir o requerimento, indicando, no mínimo, I – o *traçado básico do sistema viário principal, com previsão das vias destinadas à circulação de veículos de transporte coletivo, no loteamento*; II – a *localização das áreas destinadas a uso público no loteamento e, nos termos da lei municipal, no condomínio urbanístico*; III – a *localização das áreas com restrição ao uso e ocupação em razão da legislação federal, estadual ou municipal*; IV – *as faixas não edificáveis*; V – *os usos admissíveis, com as respectivas localizações*; VI – *os requisitos ambientais a serem cumpridos* (art. 26).

Prazos para a análise da solicitação das diretrizes e sua formulação pela autoridade licenciadora devem ser definidos por lei municipal, sendo de no máximo 60 (sessenta) dias em caso de sua inexistência (art. 27).

O projeto de parcelamento deve incluir desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços, contendo características específicas a serem atendidas de acordo com cada modalidade de parcelamento (art. 30). O prazo máximo para sua execução não está indicado. Ele deverá ser apresentado à autoridade licenciadora juntamente com a certidão atualizada da matrícula do imóvel; os contratos ou outros atos que comprovem a condição de empreendedor; a anuência expressa da Secretaria do Patrimônio da União ou do órgão estadual competente, quando o empreendimento for

realizado integral ou parcialmente em área, respectivamente, da União ou do Estado; a autorização do cônjuge do proprietário e do empreendedor ou documento que a dispense; a proposta de instrumento de garantia de execução das obras e dos serviços a cargo do empreendedor, que deve ser compatível com o valor estimado das obras e dos serviços; o EIV e o EIA, caso necessário (art. 31).

Qualquer alteração na situação jurídica do imóvel em processo de licenciamento deve ser comunicada imediatamente à autoridade licenciadora e pode ensejar a revisão dos atos já efetivados (art. 32).

4.1.4 Licença Urbanística e Ambiental Integrada

Outro ponto importante previsto no projeto de lei é relativo ao papel do Poder Público Municipal como autoridade licenciadora. O processo de licenciamento urbanístico-ambiental integrado poderá contar com a participação do Poder Público Estadual em casos específicos, ressaltando-se também que no caso dos Municípios com “gestão plena” essa licença poderá ser conferida exclusivamente pelo âmbito municipal. Com isso, uma diferenciação entre os Municípios é inserida, identificando-se aqueles com maior capacidade administrativa em termos urbanísticos e ambientais. Essa diferenciação, no entanto, não é definitiva, posto que o Município pode ascender à condição de “gestão plena” na medida em que atenda aos critérios definidos.

Art. 2º. [...]

XX – autoridade licenciadora: o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, assegurada, nos casos expressos nesta Lei, a participação do Estado no licenciamento ambiental;

XXI – licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;

XXII – licença final integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada;

XXIII – comissão de representantes: colegiado formado pelos compradores de lotes ou unidades autônomas para fiscalizar a implantação do parcelamento do solo para fins urbanos;

XXIV – gestão plena: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos

com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;

c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; [...]

Os Municípios para possuírem “gestão plena” deverão atender a três condições simultaneamente: ter Plano Diretor, possuir órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental e também órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental. O Plano Diretor deve ter sido aprovado por lei e estar atualizado segundo as disposições do Estatuto da Cidade, que prevê que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana a ser revisto pelo menos a cada dez anos, devendo ser garantido o processo participativo de sua elaboração e assegurada a fiscalização de sua implementação pela população (art. 40, §§ 3º e 4º da Lei nº 10.257/2001). O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade do Plano Diretor, antes definida apenas para cidades acima de 20 mil habitantes, para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º. do art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41 do EC). Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), realizada desde 2001, há uma clara evolução no número de municípios brasileiros que passam a ter Planos Diretores no período entre 2001 e 2009; o número de municípios com Planos Diretores passou de 805, em 2005, para 2.318, em 2009 (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011: 29).

Ainda segundo dados da MUNIC 2009 (IBGE, 2009), dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes no país na data da pesquisa, 1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total. Desses, 533 municípios afirmaram possuir, além de Plano Diretor, também conselho de política urbana e conselho de meio ambiente. Dentre os municípios acima de 20 mil habitantes, 289 mencionaram fazer licenciamento ambiental em caso de impacto local. Dos municípios que possuem menos de 20 mil habitantes, mas se enquadram nos demais requisitos previstos no Estatuto da Cidade como obrigatórios para elaboração do Plano Diretor, foi possível a identificação de 1.459 municípios que afirmaram integrar aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e/ou área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Desses municípios, 445 afirmaram possuir Plano Diretor, dos quais 156 estavam em processo de revisão. Dos municípios com menos de 20 mil habitantes, 90 municípios afirmaram possuir, além de Plano Diretor, também conselho de política urbana e conselho de meio ambiente; 36 deles mencionaram fazer licenciamento

ambiental em caso de impacto local. Esses dados indicam que, em 2009, 623 municípios brasileiros estavam aptos à gestão plena conforme propugnado no texto do projeto de lei em análise, por possuírem Plano Diretor municipal, órgãos colegiados e executivos de política urbana e meio ambiente, dos quais 325 já desenvolviam na prática o licenciamento ambiental de âmbito local.

Em sua análise dos Planos Diretores municipais elaborados após o Estatuto da Cidade, Santos Junior e Montandon (2011: 33) chamam a atenção para o fato de muitos dos instrumentos do EC terem sido incorporados nos textos dos PDs, porém alguns foram apenas “copiados” sem a necessária adequação à realidade local, chamando a atenção para a necessidade da avaliação qualitativa mais profunda do processo e da implementação real desses instrumentos, mais do que somente se basear na previsão ou não do instrumento em texto legal. Essa mesma ressalva cabe também em relação aos dados sobre os insumos para o alcance da gestão plena pelos municípios; a existência do PD municipal, dos órgãos colegiados e dos órgãos executivos urbanísticos e ambientais seriam uma primeira etapa a ser alcançada para a estruturação realmente de uma autonomia municipal em termos da gestão urbanístico-ambiental integrada, conforme previsto no projeto de lei. Assim como o Estatuto da Cidade estimulou campanhas e programas de capacitação para elaboração do PD participativo organizados pelo governo federal, a “gestão plena” também deveria desencadear ações de capacitação promovidas pelos governos federal e estaduais para seu efetivo alcance, ou seja, teria caráter indutório para o desenvolvimento da capacidade administrativa em âmbito municipal a partir de apoio dos demais níveis de governo. A capacitação dos municípios para o desenvolvimento da “gestão plena” poderia ser uma forma de rompimento da setorialidade urbana e ambiental na forma de planejamento e gestão das cidades, e deveria ter por enfoque os gestores municipais diretamente vinculados a essas áreas e também os atores sociais envolvidos com a política urbana e ambiental, fundamentais para o acompanhamento e a avaliação de sua implementação.

Talvez nessa direção fosse possível romper o paradigma setorial hoje vigente nas cidades brasileiras em relação à gestão urbano-ambiental. Santos Junior e Montandon (2011) afirmam que o meio ambiente foi abordado em pequeno número de Planos Diretores municipais analisados, sendo notável como a questão ambiental aparece de forma desvinculada da política de ordenamento territorial e das políticas urbanas.

Em síntese, os Planos Diretores de modo geral não expressam uma abordagem integrada da questão ambiental com as demais políticas setoriais urbanas, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de articulação. O pequeno número de Planos que incorpora os estudos de impacto e o licenciamento ambiental como instrumentos de política urbana indica o tratamento segmentado que, na maior parte dos casos, é dado às políticas setoriais.

No tratamento das questões urbanas parece haver uma prevalência da tradição do urbanismo, da política ambiental e da tradição preservacionista, o que resulta em

uma visão antagônica de cidade e natureza cuja consequência é a incapacidade de se perceber e enfrentar os conflitos urbano-ambientais na sua complexidade. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011: 42-3)

Ao propor a licença urbanística e ambiental integrada, o projeto de lei procura justamente romper com a cisão hoje existente entre as duas áreas, buscando que o empreendimento a ser realizado atenda às exigências de ambas as ordens. Ao prever a licença final integrada, o PL busca garantir que haja a responsabilização do Poder Público pela averiguação e a confirmação de que as exigências urbanísticas e ambientais foram cumpridas e, por meio da comissão de representantes, busca-se o envolvimento dos interessados diretos no empreendimento — compradores de lotes ou unidades autônomas — para garantir que o empreendedor está cumprindo as determinações emanadas pelo Poder Público.

Nos debates sobre a licença urbanística-ambiental integrada, frequentemente eram utilizados argumentos contrários a essa licença em função de o município não ter capacidade administrativa necessária ou ser mais permeável a interesses locais. O problema desse tipo de crítica é que ela nos remete a observarmos como funciona hoje o licenciamento ambiental promovido pelos Estados e pelos Municípios com maior capacidade técnica na área. De imediato, pensaremos na maior cidade do país, que possui uma secretaria municipal específica para a área de meio ambiente, e que convive com problemas socioambientais seríssimos. O caráter indutório da capacitação municipal para uma atuação mais harmônica do ponto de vista urbano-ambiental parece ser o aspecto louvável da conceituação proposta pelo PL⁶¹.

⁶¹ Em 8 de dezembro de 2011, foi aprovada a Lei Complementar nº 140, que fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da CF, *relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora*. Seus objetivos fundamentais são a atuação descentralizada, democrática e eficiente; o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; a garantia da harmonia das políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos; garantia da uniformidade da política ambiental, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (art. 3º).

Segundo essa lei, os empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, podendo os demais entes federativos interessados se manifestar ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante.

Essa lei tem por objetivo acabar com o conflito de competências federativas, definindo as ações administrativas a serem desenvolvidas pela União (art. 7º), pelos Estados (art. 8º), pelos Municípios (art. 9º) e pelo Distrito Federal (art. 10), estando também previstos instrumentos de cooperação institucional, tais como consórcios públicos, convênios, acordos, dentre outros (art. 4º).

A lei traz ainda a diferenciação entre a atuação supletiva e a atuação subsidiária no cumprimento da competência ambiental comum. Nos termos do artigo 2º, na “atuação supletiva” um dos entes substitui a atuação do ente que detém a atribuição originária de atuação nos casos previstos na própria lei (inciso II). Já na “atuação subsidiária”, outro ente auxilia o ente originário na atuação, desde que solicitado por este (inciso III).

Segundo o PL 3.057/2000, *a implantação de parcelamento do solo para fins urbanos depende da aprovação do projeto pela autoridade licenciadora, a ser formalizada pela emissão, em ato único, da licença urbanística e ambiental integrada* (art. 33). Na licença devem ser apresentados e avaliados os impactos urbanísticos e ambientais do empreendimento, além de explicitadas as exigências ou compensações a serem demandadas do empreendedor. Em caso de Município que não tenha gestão plena, além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, será também exigida licença ambiental emitida pelo Estado (art. 33, § 2º). A licença ambiental será emitida pelo Estado nos seguintes casos: I – em áreas maiores ou iguais a 1 (um) milhão de m², localizadas em mais de um Município e/ou com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica; II – cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios, de acordo com tipificação previamente definida por lei estadual ou por conselho estadual de meio ambiente; III – cuja implantação coloque em risco a sobrevivência de espécie da fauna ou da flora silvestre ameaçada de extinção, na forma da legislação em vigor (art. 33, § 3º).

Também deverão estar previstos, em legislação própria, prazos para a autoridade licenciadora municipal emitir a licença urbanística e ambiental integrada e para o Estado emitir a licença ambiental, quando for o caso, sendo estipulado prazo máximo de 90 dias para essas emissões em caso de omissão da legislação (art. 34, §§ 1º a 3º). Para parcelamentos de grande porte ou complexidade, o prazo máximo estabelecido passa para até 180 (cento e oitenta) dias (art. 34, § 4º).

A legislação municipal pode estabelecer procedimentos simplificados para o licenciamento do parcelamento do solo para fins urbanos em ZEIS, respeitadas as disposições desta Lei e as normas ambientais pertinentes (art. 36).

No momento em que for requerida a emissão da licença final integrada, as obras do parcelamento executadas pelo empreendedor devem ser vistoriadas pela autoridade licenciadora e, tendo sido cumpridas as exigências urbanísticas e ambientais, a licença final integrada será emitida e as obras recebidas (art. 37, § 1º). Prazos a serem cumpridos pela autoridade licenciadora, para emissão da licença final integrada, e pelo empreendedor, no caso de serem necessárias adequações nas obras, também deverão estar previstos.

Apesar de a fiscalização ficar a cargo do ente responsável pelo licenciamento, a lei prevê casos de iminência ou ocorrência de degradação ambiental em que outro ente federativo tem o dever de tomar *medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis* (art. 17).

Pensando em sua relação com o conceito de gestão plena proposto no PL 3.057/2000, a Lei Complementar 140/2011 passa para os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a definição sobre quais as atividades ou empreendimentos a serem licenciadas ambientalmente pelos Municípios. Dessa forma, no caso de retomada do PL 3.057/2000, para o conceito de gestão plena ser aplicável, o parcelamento do solo urbano deverá compor essa tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

A licença urbanística-ambiental integrada também foi foco de divergências, sendo apontadas questões de competência federativa dos municípios que limitariam sua atuação para emissão da licença ambiental.

4.1.5 Registro do Parcelamento

O PL 3.057/2000 dedica treze artigos a este tema e, nas disposições complementares e finais, ainda dispõe sobre alterações na Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/73). A principal questão geradora de conflitos em relação a esse assunto está relacionada à gratuidade do primeiro registro para empreendimento destinado à HIS e também às regularizações fundiárias de interesse social. Um desafio presente nas discussões também se referia à simplificação do processo de registro de parcelamentos do solo para fins urbanos.

O art. 43 dispõe sobre a proibição de venda ou de promessa de venda de lote ou unidade autônoma de parcelamento do solo para fins urbanos sem que tenha sido objeto de registro imobiliário, atingindo, assim, material de divulgação sobre o empreendimento, sendo vedada a propaganda de obra ou serviço que não componha seu escopo.

Para obtenção do registro, é necessária a apresentação de uma série de documentos relativos ao empreendimento, dentre os quais a cópia do projeto aprovado, a licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento, as cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou unidades autônomas e a certidão de ações penais relativas ao empreendedor, com respeito a crimes contra o patrimônio, a Administração Pública, o consumidor, a economia popular, a ordem tributária e econômica, o meio ambiente ou a ordem urbanística, referente aos últimos 10 (dez) anos (art. 44). Sobre essa última exigência, haverá impedimento ao registro em caso de existência de ação penal com sentença condenatória transitada em julgado contra o empreendedor. Nos casos de existência de ação penal que ainda não tenha sido objeto de sentença condenatória transitada em julgado, de existência de ação civil em que o empreendedor comprove que a ação não prejudicará o adquirente de lote ou de unidade autônoma ou de sentença condenatória transitada em julgado relativa a crime de menor potencial ofensivo contra o meio ambiente, com comprovada reparação do dano por certidão emitida pelo juízo criminal, o registro do parcelamento poderá ser realizado.

Estando a documentação em ordem, deverá ser dada publicidade em jornal de grande circulação ao pedido de registro, com prazos e condições previstas em caso de sua impugnação (art. 45). São previstas multas ao Oficial de Registro de Imóveis que cometa alguma ação em desacordo com as disposições de registro. Uma vez registrado o parcelamento, o Oficial de Registro de Imóveis deve comunicá-lo, por certidão, ao Poder Público municipal (art. 45, § 5º).

O registro do parcelamento deve ser feito na matrícula do imóvel, por extrato, e conter uma série de informações relativas ao empreendimento como, por exemplo, os nomes dos futuros logradouros, a identificação de cada destinação das áreas que o compõem e seu futuro uso, cronograma físico de obras e serviços e a numeração da matrícula de cada lote ou unidade autônoma (art. 46).

Desde a data do registro do parcelamento, as áreas destinadas a uso público constantes do projeto passam a integrar o domínio do Município, independentemente de qualquer outra formalidade (art. 48). Qualquer alteração do parcelamento registrado depende da aprovação da autoridade licenciadora e deve ser averbada no Registro de Imóveis (art. 50), com a ressalva de que, se existirem lotes alienados, a alteração dependerá da anuência dos adquirentes. São previstas, ainda, as condições em que o registro do parcelamento poderá ser cancelado (art. 51).

Foi incluído, nas disposições complementares e finais do PL, que as glebas regularmente parceladas para fins urbanos até a data de promulgação da Lei nº 6.766/79 que não possuíssem registro poderiam ter sua situação jurídica regularizada desde que a área fosse provida por infraestrutura básica e todos os lotes originais do parcelamento tivessem sido vendidos, podendo envolver a totalidade da gleba ou quadras específicas (art. 117), devendo o Poder Público emitir uma certificação de que a área encontra-se em conformidade para que o registro possa ser realizado. Como se verá no item 4.1.8, trata-se na realidade de uma regularização fundiária que envolve somente a questão registrária.

4.1.6 Contratos

Como mencionado anteriormente, a origem da legislação nacional relativa ao parcelamento do solo está na necessidade de regulação do contrato de compra e venda de terrenos cujo pagamento ocorresse em prestações. Esse aspecto civilista de proteção aos adquirentes de lotes está presente no PL por meio do Capítulo VI do Título II, que aborda as regras dos contratos. Esse tema foi o mais marcado por conflitos na área de direito do consumidor durante a tramitação do PL na Comissão Especial. Os principais pontos de atrito foram a devolução de valor já pago em caso de desistência do negócio por parte do adquirente e também o local de domicílio em que os conflitos contratuais ocasionados seriam resolvidos.

Foi previsto que a alienação de lotes ou unidades autônomas pode ser contratada por quaisquer das formas previstas em lei, mediante contratos regidos por disposições específicas e por cláusulas padronizadas, conforme disposto a seguir:

Art. 56. [...]

§ 1º As disposições específicas devem conter, no mínimo:

I – o nome e a qualificação das partes;

II – a identificação do lote ou unidade autônoma, com o respectivo número de matrícula;

III – o preço, o prazo e a forma de pagamento;

IV – a forma de atualização monetária e os juros, se houver.

§ 2º As cláusulas padronizadas devem conter, no mínimo:

I – a descrição do empreendimento, bem como as restrições administrativas, convencionais e legais;

II – o local para realização dos pagamentos;

III – as penalidades e os encargos da mora para o empreendedor e o adquirente;

IV – a descrição da infraestrutura a cargo do empreendedor;

V – o prazo de entrega do empreendimento;

VI – o momento a partir do qual o adquirente assume os tributos e os demais encargos incidentes sobre o lote ou unidade autônoma;

VII – a solução em caso de divergência quanto às dimensões do lote ou unidade autônoma com aquelas constantes da matrícula;

VIII – as hipóteses de rescisão e suas consequências, incluindo as condições relativas à restituição dos valores pagos pelo adquirente.

Vencida e não paga a prestação, o contrato pode ser considerado rescindido de pleno direito 30 (trinta) dias após a constituição em mora do adquirente devedor (art. 58).

Um dos artigos que mais gerou críticas foi o relativo à rescisão contratual motivada pelo adquirente. Seus críticos indicavam que as regras dispostas se chocavam com as diretrizes presentes no Código de Defesa do Consumidor. Negociações ocorreram após a apresentação do substitutivo pelo Dep. Renato Amary e o artigo ganhou uma nova redação, que mesmo assim não foi completamente aceita por seus críticos. O art. 6º do PL trata desse assunto e indica que se o contrato for rompido por vontade do adquirente, devem ser restituídos os valores pagos por ele, com exceção da vantagem econômica auferida com a fruição do imóvel, respeitado o limite máximo de 0,5% (meio por cento) ao mês do valor do imóvel previsto em contrato. Serão também descontadas despesas administrativas, juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente, valores em aberto relativos ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), contribuições condominiais ou associativas e tarifas vinculadas ao imóvel, custos de corretagem, dentre outros. O contrato deverá possuir cláusula com as condições de devolução desse valor, respeitado o prazo máximo de 12 (doze) meses.

4.1.7 Intervenção

Foi prevista no PL a intervenção por parte da autoridade licenciadora no caso de o parcelamento estar sendo realizado em desacordo com o projeto aprovado ou em descumprimento ao seu cronograma físico. Verificada a irregularidade, a autoridade licenciadora deverá notificar o empreendedor, estipulando condições para regularização

da situação (art. 69). A autoridade licenciadora deverá dar ciência dos termos da notificação exarada à comissão de representantes dos adquirentes e ao Ministério Público (art. 69, § 2º). No caso de o agente público descumprir as medidas dispostas, deverá ser responsabilizado administrativamente, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (art. 69, § 3º).

Se a regularização do parcelamento não for realizada no prazo estabelecido na notificação, a autoridade licenciadora deverá solicitar ao juiz competente que declare a intervenção, pelo Poder Público municipal, no empreendimento (art. 70). O interventor será escolhido dentre os servidores municipais de carreira (art. 70, § 2º). *Determinada e averbada a intervenção, os adquirentes devem ser notificados a imediatamente suspender o pagamento ao empreendedor das prestações contratuais ainda remanescentes e a efetuar o seu respectivo depósito junto ao Registro de Imóveis* (art. 70, § 3º), que deverá receber as quantias encaminhadas pelos adquirentes e depositá-las em conta de poupança aberta especificamente com esse fim (art. 70, § 4º). Se as garantias oferecidas pelo empreendedor não forem suficientes, as quantias depositadas pelos adquirentes devem ser utilizadas para o custeio das providências necessárias à regularização do parcelamento ou da execução das obras previstas (art. 70, § 5º).

Ao interventor são atribuídos os mesmos poderes de gestão que possui o empreendedor para a execução do parcelamento, sendo a ele ainda facultado levantar os depósitos feitos na forma do § 3º do art. 70, independentemente de prévia autorização judicial, contratar as obras e serviços necessários, alienar os lotes e unidades autônomas disponíveis, bem como executar as garantias oferecidas (art. 71).

A autoridade licenciadora deve determinar o fim da intervenção quando o parcelamento estiver em conformidade com o projeto e os prazos fixados no cronograma físico, desde que verificada a capacidade técnica e financeira do empreendedor para reassumir o parcelamento (art. 74).

No art. 76 é mencionado que são aplicáveis também aos parcelamentos executados sem registro, portanto clandestinos, as normas relativas à intervenção. A respeito desse assunto, Beré (2008) afirma que, sendo esses os casos mais comumente encontrados, deveria haver uma regulamentação mais detalhada sobre como proceder a essa intervenção. Afirma a referida promotora:

Atualmente temos um instituto, que será mantido, que é o depósito das parcelas em cartório. Assim, o Município faz a intervenção e informa aos adquirentes que deverão fazer o depósito no cartório. Ocorre que, hoje em dia, esse depósito no cartório só é admitido quando o loteador é também o proprietário da gleba. No entanto, em geral, nos loteamentos clandestinos, isso não acontece. Logo, esse caminho não poderá ser tomado, os oficiais do cartório recusam o depósito judicial das prestações quando o loteador não é o proprietário da gleba. Para conseguir fazer isso é necessário ajuizar uma ação civil pública e pedir a autorização para o juiz. A burocracia é bem maior, há

menos praticidade na adoção do instituto. A questão do depósito, nesse caso, também não foi mencionada ao longo do Projeto de Lei, não há previsão de sua possibilidade e, sem essa previsão, certamente os cartórios vão continuar recusando os depósitos e, sobre a fiscalização do loteamento clandestino, que é o mal maior, continuaremos a ter uma legislação mais vaga. (BERÉ, 2008: 54)

4.1.8 Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas

A “regularização fundiária sustentável” é apresentada como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para adequação legal dos assentamentos informais, de forma a *garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Enquanto no texto do substitutivo apresentado pelo Dep. Dr. Evilásio Farias o tema da regularização fundiária era tratada em um capítulo, no substitutivo apresentado em 2005 pelo então relator Dep. Barbosa Neto ela já aparece conceituada da forma apresentada anteriormente, com o qualificativo sustentável, podendo ser classificada como de interesse social ou específico conforme o perfil socioeconômico da população a ser atendida e/ou a localização do assentamento em ZEIS.

Art. 2º. [...]

III – regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

IV – regularização fundiária de interesse social: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou que se situem em zona especial de interesse social (ZEIS);

V – regularização fundiária de interesse específico: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, na forma do inciso IV; [...]

As ZEIS, por sua vez, são definidas como áreas urbanas instituídas pelo Plano Diretor, ou outra lei municipal, predominantemente ocupadas por população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Já os “assentamentos informais” são ocupações e parcelamentos irregulares ou clandestinos localizados em áreas públicas ou privadas, independentemente do perfil socioeconômico da população que os ocupe.

Art. 2º. [...]

XXVII – zona especial de interesse social (ZEIS): área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia

de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

XXVIII – assentamentos informais: assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes e edificações, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem o respectivo registro imobiliário; [...]

O Título III do PL é inteiramente dedicado ao tema da “regularização fundiária sustentável em áreas urbanas”, abordando os objetivos e os procedimentos a serem seguidos para a regularização, as características da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, questões de registro da regularização fundiária, a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Como mencionado no capítulo anterior, a Lei nº 11.977/2009, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.424/2011, incorporou em grande medida o texto proposto no projeto de lei em análise. O Apêndice traz a comparação entre a lei promulgada e o PL 3.057/2000.

No art. 77 do PL, é disposto que *a política de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos integra a ordem urbanística, visando à efetivação do direito social à moradia e do direito a cidades sustentáveis*. Com base nas diretrizes gerais de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, a regularização fundiária sustentável é pautada pelas seguintes orientações:

Art. 78. [...]

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para a sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo, e com as iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – controle e fiscalização, visando a evitar novas ocupações ilegais;

IV – participação da população interessada em todas as etapas do processo de regularização;

V – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;

VI – preferência de titulação para a mulher.

Caberá à lei municipal o estabelecimento mínimo de critérios, exigências e procedimentos para a elaboração e a execução dos planos de regularização fundiária e para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada, bem como dos mecanismos de controle social a serem adotados e das formas de compensação cabíveis, urbanísticas e ambientais, onerosas ou não (art. 79).

A iniciativa da regularização fundiária sustentável não é exclusividade do Poder Público, sendo também facultada *I – a seus beneficiários, individual ou coletivamente; II – às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis; III – ao*

setor privado, nos termos da lei municipal; IV – ao responsável pela implantação do assentamento informal (art. 81). O responsável por sua iniciativa deverá elaborar, com base na análise dominial da área, um plano que contemplará I – as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, se houver necessidade, relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações previstas; IV – as condições para garantia da segurança da população em situações de risco; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica (art. 82).

Quando a regularização fundiária sustentável envolver apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel, o plano mencionado deixa de ser necessário (art. 82, § 1º). A regularização fundiária sustentável pode ser implementada em etapas (art. 82, § 2º); em relação a este ponto, destaco aqui o relato de D'Ottaviano et al. (2008) sobre intervenção de regularização fundiária ocorrida em etapas e um dos aspectos positivos enfatizados pelos autores diz respeito à possibilidade de envolvimento de novos moradores a partir do acompanhamento dos resultados que vão sendo obtidos durante o processo.

O principal problema encontrado foi a impossibilidade de congelamento da realidade do bairro. Os moradores e possuidores continuaram parcelando, vendendo, comprando e até trocando os imóveis. Como a regularização fundiária será feita em mais de uma etapa, a expectativa é que conforme os moradores percebiam que os que realmente se enquadram nos pré-requisitos estabelecidos pela lei estão tendo a posse regularizada, a tendência é que essa dinâmica diminua e ao final de 5 ou 10 anos seja viabilizada a regularização fundiária de todos os lotes. (D'OTTAVIANO et al., 2008: 17-8)

Nota-se, assim, que o processo de regularização fundiária, mesmo com simplificação de procedimentos, é um processo de médio a longo prazo. D'Ottaviano et al. (2008) descrevem o trabalho realizado de regularização fundiária, no qual foram elaborados “kits judiciais” destinados à prefeitura municipal, contendo “planta planimétrica cadastral de cada imóvel com todos os requisitos técnicos exigidos, memorial descritivo, cópia de documentos que legitimam a posse do morador, uma planilha de dados pessoais de cada um dos posseiros e demais dados referentes à sua família e ao imóvel e histórico da ocupação”, e ressaltam o apoio fundamental do Poder Público Municipal no desenvolvimento das ações e do envolvimento da população em todas as etapas previstas.

A implantação da regularização fundiária depende da emissão da licença urbanística e ambiental integrada, conferida a partir da análise e da aprovação do plano previsto (art. 83). Já a regularização jurídica da situação dominial independe da elaboração e da implantação do plano de regularização fundiária, podendo ocorrer antes, durante ou depois da execução do plano (art. 84).

Esse é um ponto importante a destacar, pois, diferentemente da licença urbanística ambiental integrada prevista para instalação de novos parcelamentos do solo, objetivando a previsão de possíveis impactos futuros e formas de evitá-los, na regularização fundiária o impacto já está instalado e trata-se de minimizá-lo ou estabelecer medidas compensatórias.

Regularização Fundiária de Interesse Social

Como definido no art. 2º do PL, a regularização fundiária de interesse social é destinada a assentamentos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, que integrem “ZEIS definidas no Plano Diretor ou em outra lei municipal” ou nos quais “já se tenha consumado a aquisição do domínio pela ocorrência de prescrição aquisitiva ou a aquisição de direitos reais de uso legalmente constituídos sobre o imóvel”, ou seja, em que os moradores tenham usucapião urbano ou usucapião ordinário, no caso de áreas privadas, ou tenham concessão de uso especial para fins de moradia, no caso de áreas públicas (art. 85).

O plano de regularização fundiária de interesse social deve definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, e identificar os lotes e as unidades autônomas, bem como as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos (art. 86). Esses parâmetros devem estar referidos nos requisitos urbanísticos previstos pelo PL e, caso o Município tenha gestão plena, poderá alterar dimensões mínimas de lotes e unidades autônomas, bem como áreas relativas a uso público (art. 86, § 1º). Em caso de assentamentos informais anteriores ao início de vigência do PL aprovado em lei, seria possível a redução de faixas de APP, desde que comprovada melhoria das condições ambientais, e das áreas destinadas a uso público (art. 86, § 3º); a questão relativa à área mínima do lote ou unidade autônoma, no entanto, permaneceria. Saule (2008: 68) chama a atenção para o aspecto de que a área de ZEIS em Município sem gestão plena não teria nenhuma eficácia, pois não seria possível a alteração dos requisitos urbanísticos. Na Lei nº 11.977/2009, essa questão foi equacionada, dispondo em seu art. 52 que, *em assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.*

Na regularização fundiária de interesse social, cabe ao Poder Público, quando empreendedor, ou a seus concessionários ou permissionários, a implantação: I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no plano (art. 87). As responsabilidades por essa provisão podem ser compartilhadas com os beneficiários, a critério da autoridade licenciadora, com base na estrutura existente e no poder aquisitivo da população atendida (art. 87, § 1º). *Na regularização fundiária de interesse social, a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público pode ser realizada mesmo antes de*

concluída a regularização jurídica da situação dominial (art. 87, § 2º). Essa questão é importante pois a situação dominial pode demorar muito ser regularizada, o que não será impedimento à regularização urbanística e ambiental da área.

O registro da regularização fundiária de interesse específico deve ser realizado nos moldes do registro previsto para os parcelamentos regulares de solo urbano. Já o registro da regularização fundiária de interesse social deve dispor da abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver, e para cada uma das parcelas resultantes do plano de regularização fundiária (art. 97). A pessoa física ou jurídica responsável pelo processo de regularização deverá apresentar certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade enquanto tal para requerer o registro. São exigidos os desenhos e os documentos componentes do plano de regularização, bem como a licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária, além de documentos como cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou das unidades autônomas e instrumento de instituição e convenção de condomínio urbanístico, quando for o caso, e regimento interno da comissão de representantes (art. 98). *As matrículas das áreas destinadas a uso público devem ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se houver, restrições administrativas, convencionais e legais* (art. 99).

Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse

Dois instrumentos importantes para a viabilização da regularização fundiária não previstos em legislação até então são a “demarcação urbanística” e a “legitimação de posse”, também previstas desde o substitutivo apresentado pelo Dep. Barbosa Neto. Com a aprovação da Lei nº 11.977/2009, eles foram incluídos em lei e passam a fazer parte do art. 4º, inciso V – institutos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade.

Art. 2º. [...]

XXV – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

XXVI – legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; [...]

Nas palavras do advogado e urbanista Raphael Bischof,

Tais instrumentos permitem o acompanhamento de intervenções urbanísticas da respectiva legalização da ocupação. E, o que parece fundamental, demarcação urbanística e a consequente legitimação de posse prestigiam a situação de fato. Ou seja, a partir do plano da realidade posta e irreversível, adaptam-se os demais planos (do desenho oficial e da documentação de domínio útil ou propriedade plena dos imóveis). (BISCHOF, 2008: 85)

Segundo o art. 91 do PL, o Poder Público responsável pela regularização fundiária de interesse social pode lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e no cadastro dos ocupantes.

Art. 91. [...]

Parágrafo único. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

- I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e proprietário, se houver;
- II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do Registro de Imóveis, se identificada transcrição ou matrícula do imóvel objeto de regularização fundiária;
- III – cadastro dos ocupantes, no qual conste a natureza, qualidade e tempo da posse exercida, acrescida das dos antecessores, se for o caso;
- IV – declaração dos ocupantes de não serem possuidores ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;
- V – certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo Registro de Imóveis da sua situação e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Sendo encaminhado o auto de demarcação urbanística ao Registro de Imóveis, o Oficial deve proceder às buscas pelo proprietário da área, notificando-o pessoalmente e por edital. Se não houver impugnação, a demarcação urbanística deve ser registrada na matrícula da área a ser regularizada; havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deve dar ciência dela ao Poder Público, que tem o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar. Não havendo acordo entre impugnante e Poder Público, o procedimento deve ser encaminhado ao juiz corregedor, que terá um mês para sua decisão (art. 92). A partir do registro do auto de demarcação urbanística, o Poder Público deve elaborar plano de regularização fundiária, para em seguida proceder ao licenciamento da área (art. 93).

A legitimação de posse expedida pelo órgão da administração pública responsável pela regularização fundiária de interesse social, desde que registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, podendo ser dada em garantia real e ser objeto de transferência “inter vivos” ou “causa mortis” (art. 94). O título de legitimação de posse somente pode ser expedido a partir da demarcação urbanística, desde que o beneficiário não possua outro imóvel urbano ou rural (art. 94, §§ 1º e 2º).

O título de legitimação de posse constitui prova antecipada para ação de usucapião, podendo ser convertido o direito real de posse em propriedade após 5 (cinco) anos de seu registro (art. 95).

Regularização Fundiária de Interesse Específico

Como mencionado no art. 2º do PL, a definição de regularização fundiária de interesse específico compreende os assentamentos informais que não forem considerados de interesse social, abrangendo os condomínios, os loteamentos de renda média e renda alta, por exemplo. Esses assentamentos não deverão estar enquadrados em situações impeditivas ao parcelamento do solo urbano, conforme art. 5º do PL, devem respeitar faixas mínimas de APP e disposições outras da legislação ambiental, podendo a autoridade licenciadora exigir contrapartidas na forma de outorga onerosa, prevista no Estatuto da Cidade, e compensações ambientais para a realização da regularização (art. 89, §§ 1º e 2º). É novamente indicado que Municípios de gestão plena possam reduzir parâmetros de tamanho de lote ou unidade autônoma e de destinação de áreas públicas exigíveis no plano de regularização fundiária de interesse específico para assentamentos informais existentes anteriormente à vigência de aprovação do PL em lei (art. 89, § 3º).

A autoridade licenciadora deve definir na licença integrada da regularização fundiária de interesse específico as responsabilidades relativas à implantação: I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no plano de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e compensação ambiental eventualmente exigidas (art. 90).

Dentre as disposições complementares está previsto que os condomínios civis existentes quando da aprovação do PL em lei poderão, desde que com aprovação de dois terços dos proprietários das frações ideais, ser transformados em condomínios urbanísticos, mediante regularização fundiária de interesse específico (art. 115). Nesse caso, os logradouros que já estejam afetados ao uso público não poderão ser incorporados como áreas de uso comum dos condôminos (art. 115, § 2º). Foi também previsto nesse mesmo artigo a possibilidade de regularização dos clubes de campo que constituam de fato parcelamentos do solo para fins urbanos, devendo ocorrer a *extinção da associação proprietária do terreno e a transferência aos sócios cotistas das frações ideais do terreno* (art. 115, § 1º).

4.1.9 Infrações Penais, Administrativas e Cíveis

Enquanto a Lei nº 6.766/79 trata das disposições penais em três artigos (arts. 50 a 52), o PL 3.057/2000 abordou as infrações penais, administrativas e cíveis em onze artigos. Houve a previsão de mais tipos penais, inclusive tipos penais destinados ao administrador que aprovar irregularmente um parcelamento, o que é um avanço. Além disso, foi previsto que a regularização do parcelamento mediante intervenção não obsta a aplicação das devidas sanções penais, bem como a responsabilização na esfera civil.

A previsão de medidas penais a infrações relativas ao parcelamento do solo urbano foi vista como uma ferramenta importante para se contrapor aos parceladores de má-fé quando da instituição dessas normas na Lei nº 6.766/79. Ao examinar os aspectos penais do parcelamento do solo, abordando se oportuna ou não a inclusão de sanções penais no texto da lei de parcelamento do solo ou sua referência ao Código Penal, Bueno (2006: 48) conclui que “[...] a colocação dos tipos penais no mesmo diploma legal se mostra como a medida mais adequada, tanto em função das variações a que o tema está sujeito, quanto em razão dos dispositivos poderem ser melhor aplicados se mantidos na mesma estrutura legal das disposições administrativas que regulam o assunto”.

As penas previstas envolvem possibilidade de reclusão, sendo previstas penas maiores que na Lei nº 6.766/79, multa e, no caso de o proprietário ser um dos infratores, perda do imóvel ilegalmente parcelado, o qual passará ao domínio do Município, que deverá proceder à sua regularização fundiária quando possível, ressalvados os direitos de terceiros de boa-fé. Os crimes serão qualificados e terão sua pena aumentada em caso de o parcelamento localizar-se, total ou parcialmente, em área pública ou em área ambientalmente protegida e se for efetivado sem as qualificações exigidas para atuação como empreendedor ou com omissão fraudulenta, falsa ou enganosa (art. 100, § 2º). Quando o parcelamento se der em áreas nas quais esse tipo de uso não é admitido, as penas previstas serão aumentadas de um a dois terços.

São crimes previstos no PL 3.057/2000:

- *Dar início, de qualquer forma, ou efetuar parcelamento do solo para fins urbanos, sem licença da autoridade competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou de outras normas urbanísticas ou ambientais federais, estaduais ou municipais;*
- *Anunciar, vender, prometer vender, ceder direitos, prometer ceder ou manifestar a intenção de alienar imóvel em área rural, por qualquer instrumento público ou particular, mesmo que em forma de reserva, recibo de sinal ou outro documento, em desacordo com a legislação federal que define a área mínima do módulo rural;*
- *Anunciar, vender, prometer vender, ceder direitos, prometer ceder ou manifestar a intenção de alienar lote ou unidade autônoma, por qualquer instrumento público ou particular, mesmo que em forma de reserva, recibo de sinal ou outro documento, sem estar o parcelamento para fins urbanos devidamente registrado no Registro de Imóveis competente;*
- *Fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto, anúncio ou comunicação ao público ou a interessado, informação total ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor sobre o parcelamento do solo;*

- *Registrar parcelamento não licenciado pela autoridade competente, registrar o compromisso de venda e compra, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda e compra relativo a parcelamento do solo para fins urbanos não registrado;*
- *Expedir licença integrada sem a observância das disposições desta Lei ou em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais;*
- *Expedir título de legitimação de posse a quem sabidamente não preencha os requisitos exigidos em lei.*

O art. 108 prevê responsabilização administrativa ao agente público *que estimular, permitir ou omitir-se em relação a: I – parcelamentos do solo para fins urbanos efetivados em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais federais, estaduais e municipais; II – ocupações informais ou irregulares do solo urbano ou rural.*

A aplicação das sanções previstas não impede a reparação e a indenização dos danos causados à ordem urbanística, ao meio ambiente, aos consumidores, ao patrimônio natural ou cultural, e a terceiros, cabendo ao juiz analisar o impacto gerado pelo crime e a quantidade de pessoas lesadas (art. 110).

4.2 COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS

Os artigos 130 a 136 do Capítulo das Disposições Complementares e Finais indicam alterações a serem feitas em outras peças legais a fim de compatibilização com as disposições expressas no projeto de lei. Além disso, o texto do PL possui várias referências em observância à legislação vigente, em especial a ambiental. A seguir, serão apresentadas as compatibilizações com outros instrumentos legais inseridas no PL.

Estatuto da Cidade

Por meio do art. 130, foi indicada a inserção da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e da legitimação de posse no art. 4º, inciso V – instrumentos jurídicos e políticos, do Estatuto da Cidade. Foi incluído como substituto processual na propositura de ação de usucapião especial urbana, além da associação de moradores, o Município ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano, por meio da alteração do inciso III do art. 12 do EC.

A inclusão do art. 29-A no EC apontou que a alteração do perímetro urbano de modo a transformar áreas rurais em urbanas, por meio de lei municipal, pode implicar a exigência de contrapartida, sem prejuízo de compensações impostas com base nas normas ambientais.

Além dos recursos financeiros advindos da outorga onerosa do direito de construir, previstos no art. 30, a inserção do art. 30-A previa que essa contrapartida poderia ser não somente financeira, mas envolver a implantação de equipamentos comunitários, a realização de obras ou serviços de interesse público, a doação de imóvel para implantação de programas sociais ou ambientais e o pagamento dos emolumentos relativos aos atos de registro necessários à regularização fundiária de interesse social.

Foi proposta a inserção, no art. 35 do EC, do § 3º, indicando que *o acréscimo e a redução de potencial construtivo derivados da transferência do direito de construir deverão ser, respectivamente, objeto de registro e averbação na matrícula dos respectivos imóveis*.

Código de Processo Civil

O art. 131 do PL indica a inserção do inciso VIII no art. 17 do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), tipificando mais uma característica do litigante de má-fé, incluindo aquele que *oferecer à penhora área urbana ocupada por terceiros, de forma coletiva, para fins de moradia*. É indicada também a inclusão do termo “urbana” no inciso III do art. 82, que passaria à seguinte redação: *III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte*.

Foi sugerida, ainda, a alteração da redação dos §§ 2º a 4º do art. 690, que trata das condições de arrematação de bens imóveis. O art. 942 seria acrescido de § 1º e incisos e § 2º, com condições para a solicitação de usucapião quando o imóvel estiver matriculado, visando prever um andamento processual mais célere, pois a matrícula faz supor que a área usucapienda já possua requisitos mínimos atendidos.

Desapropriação por utilidade pública

O art. 132 trata da inclusão do art. 13-A no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, com a seguinte redação proposta: *A petição inicial deverá conter descrição precisa do imóvel desapropriado com a indicação dos vértices definidores de seus limites, sob pena de indeferimento e, se a desapropriação for parcial, deverá ser descrito o remanescente do imóvel desapropriado, para fins de posterior averbação e abertura de matrícula no Registro de Imóveis*.

É proposta também a alteração da redação do § 4º do art. 15 do mesmo diploma legal, relativizando o registro da imissão provisória na posse, afirmando ser um direito real sujeito a registro no Registro de Imóveis competente. Já a mudança da redação do art. 29 se deu pela previsão de dois casos para a aquisição da propriedade na desapropriação de imóvel, considerando a existência ou não de imissão na posse.

Regras em contratos imobiliários de interesse social

O art. 133 propõe alterações nos arts. 4º e 9º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964; no art. 4º é indicada a inclusão do inciso VI com prioridade na aplicação de recursos federais também para parcelamento de glebas para produção de terrenos urbanizados. Quanto ao art. 9º, é possibilitada a aplicação de recursos do sistema financeiro de habitação não somente para edificação para residência, mas também em terreno urbanizado destinado à construção de edificação residencial. O acréscimo do § 4º ao art. 9º possibilitaria a inclusão dos custos relativos à escrituração e ao registro do imóvel residencial no financiamento.

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

É indicada a alteração da redação do inciso VII do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, passando a prever a possibilidade de pagamento de custos relativos à escrituração e ao registro. A mudança na redação do inciso XVII do mesmo artigo possibilitaria o pagamento dos encargos relativos à implantação de programas de regularização fundiária implementados pelo Poder Público.

Protesto de títulos e outros documentos de dívida

Pelo art. 135, é proposto o acréscimo do art. 10-A à Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, prevendo possibilidade de encaminhamento a protesto extrajudicial de cota condominial inadimplida em caso de condomínios edifícios ou urbanísticos.

Registros públicos

As alterações propostas nos arts. 136 e 138 do PL geraram muita insatisfação junto, principalmente, aos movimentos de luta por moradia, pois elas implicariam a perda de isenção do recolhimento de custas e emolumentos para o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar, e também a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social, que se daria pela revogação do art. 290-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (art. 138, inciso III).

A isenção completa de custas e emolumentos para os registros da regularização fundiária, assim como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de programa de regularização fundiária de interesse social somente seria aplicável nos casos em que os beneficiários atendessem, concomitantemente, os requisitos de possuir renda familiar de até 3 salários mínimos mensais, o imóvel ser uso exclusivamente residencial e localizar-se em ZEIS, além de possuir área total construída de até 70m², edificada em terreno de até 250m², quando em construção isolada, ou possuir área privativa de até 35m², quando a unidade autônoma em condomínio edilício. Ou seja, as condições dispostas na redação proposta restringiriam a possibilidade de obtenção de gratuidade no registro para regularização fundiária de interesse social.

As alterações propostas ainda previram possibilidade de faixas de desconto nos emolumentos para beneficiários com renda familiar entre 3 e 5 salários mínimos, sendo assegurada a isenção de recolhimento de custas para o primeiro registro de regularização fundiária de interesse social. Nesses casos, os registros e a lavratura de escritura pública independeriam da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

Por fim, foi prevista a realização da primeira averbação de construção residencial de até 70m² de área edificada independentemente do pagamento de custas e emolumentos e da comprovação do recolhimento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

Legislação ambiental

Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006): A supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica para fins de parcelamento ou qualquer outra forma de utilização do solo urbano deve observar o disposto nessa lei (art. 17).

Áreas de Proteção Ambiental – APAs (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000): Os parcelamentos do solo para fins urbanos integrantes de APAs ou implantados em zona de amortecimento de unidade de conservação devem observar as regras específicas estabelecidas no plano de manejo da unidade de conservação, se houver (art. 18).

Zona Costeira (Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988): O parcelamento do solo para fins urbanos ou qualquer outra forma de utilização do solo urbano na Zona Costeira deve assegurar o acesso livre e desimpedido às praias e ao mar, respeitadas as normas que regulam as áreas da segurança nacional e as unidades de conservação com acesso controlado, devendo observar as regras estabelecidas pelos planos de gerenciamento costeiro (art. 19).

Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000): A regularização fundiária em área inserida em Unidade de Conservação da natureza ou em sua zona de amortecimento deve atender às restrições previstas (art. 85, § 1º).

4.3 TEMAS AUSENTES DO PL 3.057/2000

O Projeto de Lei não oferece respostas adequadas ao processo atual de crescimento urbano, que se dá em grande medida de forma fragmentada e segundo a vontade do empreendedor, movido por interesses muitas vezes especulativos. Apesar de prevista a possibilidade de recusa do Poder Público em relação a um empreendimento, em razão de inadequação ao plano diretor ou a diretrizes dispostas em leis municipais, na prática essa medida é pouco plausível, por não ser uma vinculação prévia a ser atendida pelo empreendedor, uma determinação. Um exemplo disso é a ausência do tema da expansão urbana, não sendo proposto nenhum plano de expansão urbana ou alguma conceituação sobre essa área. O parágrafo único do art. 15 chega a mencionar a necessidade de previsão de faixa não edificável ao longo de dutovias e linhas de transmissão fora do perímetro urbano, considerando-se estimativa quanto à futura ocupação urbana, mas em nenhum momento chega a propor ou disciplinar sobre a necessidade de se elaborar um plano de expansão urbana.

Além disso, a mudança de zona rural para urbana, por meio de sua utilização em novos parcelamentos, gera uma valorização imobiliária importante a ser capturada pelo município.

A ausência de diretrizes para enfrentamento do processo de crescimento das cidades brasileiras causa preocupação em relação ao porvir; por meio da regularização fundiária, foi proposta uma forma de legalização urbanística-ambiental dos loteamentos irregulares e clandestinos, mas se as condições que lhes dão origem não forem também tratadas, teremos a manutenção desse processo excludente de acesso à cidade.

Nesse sentido, seria oportuna a menção de que o parcelamento para fins urbanos também deve se pautar pelo princípio da função social da propriedade. Substitutivos anteriores (do Dep. Barbosa Neto) reafirmavam, como princípios do parcelamento do solo para fins urbanos, e em consonância com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, os seguintes enunciados:

- I – função social da propriedade urbana e da cidade;
- II – garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos;
- III – urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística;
- IV – prevalência do interesse público sobre o interesse privado;
- V – ocupação prioritária dos vazios urbanos;

- VI – recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações;
- VII – acesso universal aos bens de uso comum do povo;
- VIII – garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo.

Outra definição ausente do projeto de lei é quanto à caracterização de “áreas de risco”, posto que são determinados impedimentos ao parcelamento do solo urbano e à regularização fundiária nessas áreas.

Não há definição sobre a utilização das áreas públicas que passam ao Poder Público; para uma lei autodenominada de “responsabilidade territorial urbana”, a previsão de urbanização dessa área deveria estar prevista, vinculando-se a passagem ao domínio municipal das áreas destinadas a uso público à uma previsão quanto à real utilização da área, para que sua ociosidade não propicie desvirtuamento de uso. Nos casos em que o Poder Público é o empreendedor, está prevista a sua atuação em consonância com diretrizes e objetivos do plano plurianual, com metas e prioridades fixadas por sua lei de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades da lei orçamentária anual (art. 87, § 5º). No entanto, nos casos em que o Poder Público é o detentor das áreas destinadas a uso público, uma vinculação semelhante deveria ser disciplinada.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Vimos que o Projeto de Lei 3.057/2000, na versão do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2007, tratou do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável, em suas dimensões urbanísticas, ambientais, registrárias, patrimoniais, administrativas e penais.

Por seu conteúdo abrangente, o tema tratado tem relação com uma série de legislações em vigor, fazendo menção a elas diretamente em sua proposição ou, ainda, indicando regulamentações a serem feitas por leis estaduais ou municipais. Ao mesmo tempo, vimos que algumas questões importantes ficaram ausentes do texto aprovado.

Dentre as inovações trazidas pelo PL, estão:

- o conceito de gestão plena, pelo qual os municípios que possuam concomitantemente Plano Diretor, órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental e também órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, podem emitir a licença urbanística e ambiental integrada;

- a criação de ordenamento específico para a regularização fundiária, distinguindo-se a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico;
- a criação dos institutos de demarcação urbanística e legitimação de posse;
- a integração do licenciamento urbanístico e ambiental,
- a possibilidade de realização de obras de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial;
- a possibilidade de desafetação pelo uso de área de uso comum do povo ocupada por assentamento informal há mais de 05 (cinco) anos mediante certificação do Poder Público municipal;
- a ampliação da legitimação ativa para a propositura da ação de usucapião (art. 130, II).

Em relação aos pontos negativos do projeto de lei, o fato de ele possuir 138 artigos — cada um deles com inúmeros parágrafos e incisos — dificulta a apreensão do projeto em sua completude. Mesmo sem o Título III referente à regularização fundiária, já convertido em lei, foram necessários 114 artigos para tratar do parcelamento do solo para fins urbanos, o dobro de artigos em relação à Lei Lehmann. Como o projeto se propõe a simplificar o processo de parcelamento do solo urbano, deveria iniciar pela simplificação de sua proposição.

A ausência de planos específicos para áreas de expansão urbana é um ponto preocupante em relação ao texto do projeto de lei. A vinculação entre o processo de parcelamento do solo urbano ao planejamento das áreas de expansão urbana é fundamental no sentido de não se onerar os cofres municipais para além do necessário, para a gestão da utilização equilibrada dos espaços urbanos e de sua infraestrutura instalada, para se evitar os vazios intersticiais que configuram o processo de crescimento urbano sem controle.

Outra questão a ser destacada é que a redação apresentada no substitutivo aprovado implica a perda de conquista importante para a população que percebe até 5 (cinco) salários mínimos mensais, pela alteração das condições previstas para a gratuidade da primeira escritura.

Em relação aos novos parcelamentos, a modalidade condomínio urbanístico mereceria ser mais debatida, levando-se em consideração os impactos potenciais gerados no sistema viário e na paisagem urbana, bem como a cisão estabelecida com o restante da cidade.

Quanto à regularização de interesse específico, o PL previu a possibilidade dessa regularização para os condomínios civis irregulares e para os clubes de campo, prevendo compensações ambientais; a “flexibilização” da legislação ambiental, no entanto, deveria se restringir à regularização de interesse social.

Permanece como um dos principais desafios desse projeto de lei a justa distribuição entre benefícios e ônus do processo de urbanização. Isso envolve a garantia de duas dimensões fundamentais a serem compatibilizadas em nossas cidades, a função social da propriedade e a função ambiental da propriedade. Isso implica que o projeto de lei trate das cidades como um todo e não somente do urbano.

CAPÍTULO 5.

ANÁLISE DOS EMBATES EXISTENTES NA TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000

A constituição da arena pública, entendida como campo de forças sociais em que posições diversas — conflitantes e convergentes — se reúnem e se enfrentam, podendo daí resultar, ou não, o alcance de novas práticas sociais, é conceito-chave nesta abordagem.

A criação de novas leis constitui um ambiente de arena pública em que há visibilidade das atividades desenvolvidas e permeabilidade ao contexto externo, mas o poder decisório é restrito. Entender como determinados assuntos entram na pauta política e se constituem como assuntos públicos é de especial interesse nessa análise.

Certamente os recursos materiais, organizacionais e simbólicos disponíveis para um determinado grupo serão, ao menos parcialmente, responsáveis pelo sucesso de sua campanha para promover suas preocupações ao *status* de problema social. No caso extremo, encontram-se os grupos que não se organizaram e os assuntos que foram mantidos fora da agenda pública, o que pode ser consequência tanto da ausência quanto da fragilidade de atores empenhados em sua promoção como da estratégia de grupos interessados em excluí-los das arenas de ação e debate públicos (Cobb e Ross, 1997). (FUKS, 2001: 50)

Em relação às diferenças existentes entre os participantes dos debates de assuntos públicos, fazendo com que alguns possuam mais vantagens a partir dos recursos disponíveis do que outros, os quais podem ser materiais, organizacionais e simbólicos, Fuks afirma,

Os atores situados no âmbito das instituições governamentais estão entre aqueles que assumem uma posição privilegiada nessa disputa. A visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial — fortalecido por seu amparo em outras formulações estatais (por exemplo, leis) — asseguram a esses atores condições especiais de participação no debate público. (FUKS, 2001: 56)

Em artigo no qual propõe um modelo de análise de políticas setoriais, Muller (1985) afirma não ser possível empreender esta análise sem uma concepção sobre o papel do Estado. Ele identifica a mudança de uma organização das políticas públicas da base territorial para a setorial, que se organiza em torno da lógica profissional preponderante. Esses setores tendem a se constituírem em totalidades sociais e a transformar seus objetivos de reprodução setorial em fins últimos.

O Estado é o responsável pela coesão social, pois quanto mais uma sociedade se setorializa, mais fortes são suas tendências à desintegração, em razão da multiplicação das lógicas setoriais. Para alcançar essa coesão, o Estado atua de forma a regular e a

legitimar suas ações, mas nem sempre de forma coerente, possuindo muitas vezes essas ações um caráter contraditório. Os diferentes setores se hierarquizam na sociedade e no Estado, segundo a posição de poder de suas lideranças na sociedade (MARQUES, 1997: 85).

A análise de políticas públicas proposta por Muller (1985) é composta por três componentes: a relação global-setorial, o referencial do setor e os mediadores da política. O primeiro componente é uma construção teórica, posto que na realidade social essa relação é imbricada, podendo cada indivíduo fazer parte de vários setores simultaneamente. O segundo componente — o referencial do setor — estrutura a política pública, determinando a extensão geográfica ou social de seu desenvolvimento, bem como suas prioridades de atendimento, atores e questões relevantes. Os mediadores elaboram os referenciais normativos das políticas públicas, por meio da proposição de um novo projeto sociocultural que venha respaldar o novo campo normativo proposto. Segundo Muller (1985: 177),

Le processus de création d'une vision du monde, comme bien montré Gramsci, n'est donc pas un processus de type scientifique ou intellectuel au sens traditionnel du terme. C'est un processus social collectif, même si toujours certains individus ou acteurs émergent et formalisent plus particulièrement la nouvelle idéologie. Le travail des médiateurs est lié aux processus hégémoniques dans la société, dans la mesure où l'élaboration d'un nouveau référentiel se fait toujours au profit d'une nouvelle couche ou catégorie sociale, à travers des luttes souvent difficiles⁶².

Os mediadores podem estar no interior do Estado ou fora dele, possuindo estratégias diferenciadas em cada uma dessas situações. Os mediadores, ao tornarem públicas as questões técnicas, propiciam que a sociedade se envolva e se aproprie ela mesma do processo político. Ao mesmo tempo em que a crescente setorialização pode gerar a descoesão social, a atuação dos mediadores faz com que a capacidade de ação da sociedade sobre ela mesma aumente, controlando assim o processo que geraria sua desintegração.

Com base nesse referencial, e pensando nas mudanças econômicas, sociais e políticas por que passamos nos últimos anos, poderíamos nos perguntar se elas realmente representam um projeto de um novo grupo social que se tornou hegemônico.

⁶² O processo de criação de uma visão de mundo, como bem mostrou Gramsci, não é um processo de tipo científico ou intelectual no sentido tradicional do termo. É um processo social coletivo, mesmo quando alguns indivíduos ou atores emergem e formalizam mais particularmente a nova ideologia. O trabalho dos mediadores está ligado aos processos hegemônicos na sociedade, na medida em que a elaboração de um novo referencial se faz sempre em proveito de uma nova camada ou categoria social, por meio de lutas muitas vezes difíceis.

Concordando com Marques (1997: 94), “o resultado das políticas é contingente e depende da luta e das estratégias traçadas pelos diversos atores”. Ressaltando o fato de muitas vezes as fronteiras entre os diversos atores não ser muito clara, Marques afirma,

Para uma melhor compreensão das políticas estatais no caso brasileiro devem ser estudadas, principalmente, as articulações entre os referenciais e os mediadores setoriais encontrados em cada análise, os atores estatais relevantes e os capitalistas presentes no setor e na sociedade. [...] Estudos sobre a questão deveriam investigar as complexas relações e superposições que as corporações guardam com as burocracias técnicas dos órgãos estatais e com os setores privados produtores dos vários bens, insumos e serviços utilizados em cada setor. (MARQUES, 1997: 94)

No período de tramitação do PL 3.057/2000, basicamente de 2002 a 2008, o Brasil passou por mudanças em seu cenário político, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República. Dentre as medidas tomadas pelo novo governo, a criação do Ministério das Cidades, como mencionado anteriormente, traz temas relacionados à reforma urbana para a pauta de debates públicos e das políticas públicas. Além disso, logo no início do governo, são criados, além do Conselho das Cidades, uma série de outros conselhos que institucionalizam a participação social, que levou Maricato (2011: 11) a identificar o pragmatismo dos *movimentos sociais “engolidos” pelo aparelho do Estado*.

Em diversos momentos durante a tramitação do projeto de lei, audiências públicas e reuniões foram organizadas, com a participação de especialistas técnicos, representantes de entidades organizadas do setor econômico e dos movimentos sociais. Essa arena formada para a discussão do projeto auxiliou uma série de questões a entrarem na agenda pública e a se constituírem como problemas sociais.

Uma vez constituído como problema social, o maior número de arenas constituídas para seu debate contribuem para sua própria sobrevivência e tendem a conferir maior êxito ao processo (FUKS, 2001: 52). No caso em estudo, identificamos como principais arenas constituídas para discussão do PL 3.057/2000 a própria arena parlamentar, as audiências públicas organizadas no âmbito da Câmara dos Deputados, os encontros nacional e regionais organizados pelo Conselho das Cidades e a Comissão de Articulação e Pactuação constituída no âmbito do ConCidades. Além disso, o PL foi discutido em uma série de seminários promovidos por órgãos vinculados aos grupos de interesse identificados.

Essas arenas, no entanto, interferiram em momentos diferenciados da tramitação do PL, algumas delas tendo interferência maior na época de elaboração do PL, até a aprovação de seu substitutivo na Comissão Especial, e outras arenas interferiram de certa forma na paralisação dessa tramitação.

Para empreender essa análise, inicialmente apresento uma descrição do processo decisório legislativo brasileiro. Em seguida, apresento a constituição da arena pública

parlamentar, enfocando as audiências públicas realizadas no âmbito de discussão do PL 3.057/2000 e as sessões de votação do substitutivo aprovado pela Comissão Especial, e a arena constituída pelos encontros regionais e pela comissão de articulação constituída no âmbito do ConCidades. Por fim, apresento um registro dos grupos de interesses atuantes na tramitação do referido projeto de lei com base em documentos públicos em que esses grupos expressaram sua posição sobre o PL 3.057/2000.

5.1 GRUPOS DE INTERESSE, PROCESSO LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, resultou no incremento das prerrogativas e da relevância política do Congresso Nacional, atraindo para esse fórum a atuação de vários grupos de interesse (ARAGÃO, 1994; DINIZ & BOSCHI, 2000). A articulação dos interesses ocorre durante os vários estágios do processo de produção legislativa, podendo se fazer presente no estágio de redação inicial de uma proposição, durante a discussão dos projetos nas duas Casas do Congresso Nacional, no estágio de análise e votação dos projetos nas comissões ou no plenário ou ainda no estágio da sanção (ou veto) presidencial. O papel desempenhado pelo Poder Executivo nesse processo não é desconsiderado por esses grupos, que recorrem a ele no sentido de articulação de interesses para composição de agendas.

Neste tópico do trabalho, será abordada sinteticamente a relação estabelecida no caso brasileiro entre o Legislativo e o Executivo, entre o Legislativo e os grupos de interesse e, por fim, um breve histórico sobre a participação de grupos de interesse no processo legislativo relativo à política urbana. No Apêndice 2 desta tese, é apresentada uma descrição sobre o processo legislativo brasileiro.

5.1.1 Relação entre Legislativo e Executivo

No processo de tramitação do PL 3.057/2000, o Executivo federal teve um papel muito importante, tanto pelo aspecto de acompanhamento técnico e apoio às discussões, quanto pela introdução de pautas para discussão. Além disso, foi por meio de Medida Provisória que o Executivo conseguiu aprovar em lei o título do projeto de lei sobre regularização fundiária praticamente em sua íntegra, conforme abordamos no Capítulo 3.

Segundo Limongi & Figueiredo (2009: 78), a agenda legislativa que o Executivo submete ao Congresso Nacional é geralmente aprovada. Dizem eles: *Em primeiro lugar, notamos que as taxas de aprovação das medidas apresentadas pelo Executivo são altas. O Executivo raramente é derrotado. Em segundo lugar, o Executivo é responsável pela maioria das iniciativas que se tornam lei [...]*.

Refletindo sobre críticas recebidas a respeito dessa conclusão, baseadas no fato de que os autores teriam considerado na análise apenas as propostas encaminhadas ao Congresso, desconsiderando aquelas formuladas mas que não chegaram a ser encaminhadas (não-decisões), em virtude de avaliação interna quanto à pequena chance de sucesso de aprovação, os autores reconhecem que a taxa de aprovação tenderia a ser menor. Mas, ao mesmo tempo, elaboram a questão de que as agendas substantivas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagônicas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009: 78-80).

Ao examinarem a questão da agenda de governo e o presidencialismo de coalizão, conforme temos no caso brasileiro, Limongi & Figueiredo (2009: 87) afirmam:

A agenda proposta pelo Executivo deve expressar o programa e os interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo. A distribuição de pastas ministeriais por partidos para a formação de um governo de coalizão envolve concessões políticas por parte do presidente. [...] Coalizões são formadas justamente com vistas à obtenção de maiorias. Logo, não nos parece factível identificar com clareza um momento prévio de formulação de uma agenda sincera do Executivo para depois testar se ela é ou não aprovada. Em se tratando de uma agenda política, ela terá que levar em conta o contexto institucional em que será anunciada e em que tramitará.

Ainda segundo os autores, o parlamentar integrante da coalizão governamental ao votar com o governo está participando da elaboração e da implementação das políticas do governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009: 100).

5.1.2 Legislativo e Grupos de Interesse

Segundo Fuks (2001: 43), a esfera legislativa concretiza a “experiência da vida social”, propiciando a formação da “arena em que grupos com valores e interesses diversos buscam persuadir outros grupos a respeito da relevância e da universalidade de suas demandas”.

O verdadeiro legislador não é o redator da lei, mas sim o conjunto de agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados às suas posições em campos diferentes (campo jurídico e também campo religioso, campo político etc.), elaboram aspirações ou reivindicações privadas e oficiosas, as fazem aceder ao estado de “problemas sociais”, organizam as expressões (artigos de imprensa, obras, plataformas de associações ou de partidos etc.) e as pressões (manifestações, petições, diligências etc.) destinadas a “fazê-las avançar”. É todo este trabalho de construção e de formulação das representações que o trabalho jurídico consagra, juntando-lhe o efeito de generalização e de universalização contido na técnica jurídica e nos meios de coerção cuja mobilização esta permite. (BOURDIEU, 1989: 247-8 *apud* FUKS, 2001: 43)

Ao estudar a atuação do *lobby* da indústria no Congresso Nacional, Mancuso (2007) identificou um trabalho permanente de monitoramento de proposições legislativas feito pela Confederação Nacional da Indústria – CNI e federações e associações que representam ramos industriais.

A CNI elabora anualmente em colaboração com um grande número de organizações patronais importantes a Agenda Legislativa da Indústria, que representa uma pauta política unificada dos interesses do empresariado nacional. Ela é elaborada a partir de consulta feita junto ao empresariado com relação à adequação de proposições em andamento no Congresso Nacional aos interesses da indústria. Mancuso (2007: 65) examinou as oito Agendas publicadas de 1996 a 2003, contendo ao todo 401 proposições legislativas em torno de interesses setoriais.

Segundo Mancuso (2007: 89-91), as atividades promovidas pela indústria para defender seus interesses são basicamente: monitoramento do andamento das propostas legislativas; análise em relação às proposições e às alterações que ocorrem ao longo de sua tramitação; tomada de decisão, que pode ser adotar posição neutra, favorável com ressalvas ou favorável; orientação, para garantir que as organizações industriais tenham um discurso unificado em relação às medidas a serem defendidas; e pressão política, por meio da apresentação de demandas aos tomadores de decisão.

Em pesquisa realizada junto a quase 50 associações empresariais que participam da elaboração das Agendas Legislativas da Indústria, Mancuso (2007) verificou que praticamente 90% das organizações industriais acionaram membros de comissão parlamentar, 87% acionaram o relator da proposição de interesse, 79% participaram de audiências públicas na Câmara e/ou no Senado, 64% pressionaram líderes de partidos políticos a orientar suas bancadas para aprovação ou rejeição de proposições, 62% orientaram a pressão em líderes do governo e 62% entraram em contato com o alto escalão do Executivo federal⁶³ para negociar medidas importantes para o setor (MANCUSO, 2007: 96-97). Dos respondentes da pesquisa mencionada, 94% afirmaram concordar com o direito das organizações industriais fazerem *lobby* para defender interesses do setor.

Ainda segundo Mancuso (2007: 91), “todos os estágios que compõem o processo de produção legislativa federal são permeáveis ao exercício da pressão política”. Essa participação pode se dar na fase de elaboração do anteprojeto de lei, por meio da participação de colegiados, nos processos de discussão nas comissões ou no plenário, nas audiências públicas para debate, dentre outros momentos, podendo recair essa pressão tanto no Legislativo diretamente quanto no Executivo.

⁶³ Em virtude de a maior parte das proposições aprovadas pelo Legislativo ser proveniente do Executivo, como mostram os relatórios anuais da Câmara sobre a origem das proposições aprovadas, grande parte da pressão tem recaído sobre esse poder.

5.1.3 Breve Histórico da Participação de Grupos de Interesse no Processo Legislativo relativo à Política Urbana

Na Constituinte, a prática de participação política das entidades representativas de vários segmentos se consolidou. Cerca de 400 grupos identificados participaram das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte, representando uma enorme variedade de pontos de vista (ARAGÃO, 1996).

Na área de desenvolvimento urbano, dois grupos representando interesses distintos se formaram: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, que concentrou as reivindicações dos movimentos populares, e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, aglutinando os interesses das associações empresariais. De cada lado formou-se uma rede de entidades representativas de segmentos sociais e/ou econômicos que buscavam influenciar os parlamentares. A apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, proposta pelos movimentos sociais urbanos, contando com 131 mil assinaturas e apoio de 48 associações locais ou regionais, desencadeou a reação do empresariado:

O deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), também presidente da CBIC, criticou-a firmemente ao considerar que a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria 5% dos recursos necessários para construir uma habitação digna. O deputado também defendia que a solução para a moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, cabendo ao governo aportar recursos e subsídios, além de desapropriar as áreas necessárias. A Emenda Popular foi, assim, parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os lados do debate. De um lado, o MNRU se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade havia sido submetida ao Plano Diretor. De outro, a Federação Nacional das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública a opinião de que a usucapião deveria ser eliminada (BASSUL, 2006: 104-105).

O resultado desse primeiro embate foram os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que definem a função social da terra urbana e prevêm a existência de instrumentos urbanísticos que têm por objetivo evitar a especulação imobiliária. Essa atenção especial à política urbana na Constituição deveu-se ao movimento de participação política das entidades e veio ao encontro dos interesses do Poder Público, que puderam ser vislumbrados no Legislativo com a criação da Comissão de Desenvolvimento Urbano na Câmara dos Deputados em 1985 e, no Executivo, com a criação do Ministério das Cidades em 2003.

Após a Constituinte, a disputa continuou centrada em torno da habitação e do solo urbano. Pelo menos mais quatro embates fortaleceram a atuação política das entidades e aprimoraram a rede de relacionamentos em torno do tema: a emenda constitucional

sobre o direito à moradia de 2000, o Estatuto da Cidade de 2001, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de 2005 e o projeto sobre parcelamento do solo e regularização fundiária que continua tramitando na Câmara (MODESTO, 2008: 21).

Durante a elaboração do Estatuto da Cidade, houve participação da sociedade organizada por meio de audiências públicas, consultas, coletas de sugestões, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades (BASSUL, 2006: 123). O embate inicialmente girou em torno da função social da terra urbana, mas logo o empresariado percebeu que o que parecia ser uma ameaça era na realidade uma grande oportunidade de mercado (BASSUL, 2006: 146).

O setor imobiliário, representado pelo SECOVI e em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça e passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades e, outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios (BASSUL, 2006: 159).

Ainda segundo Bassul,

As representações do empresariado jamais solicitaram o veto integral, ou mesmo substancial, do Estatuto da Cidade. Mas houve objeções, embora pequenas. As restrições da CBIC voltavam-se contra a fixação de prerrogativas expressas no sentido de que o Ministério Público pudesse valer-se da ação civil pública para obstar danos à ‘ordem urbanística’ – no que, aliás, não foi atendida e, principalmente, opunham-se à ‘concessão de uso especial para fins de moradia’, instrumento que verdadeiramente polarizou os debates no contexto da sanção do Estatuto da Cidade, reproduzindo, em outros termos, o que ocorrera na Assembléia Nacional Constituinte. (BASSUL, 2006: 127)

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou um novo marco legal capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade. A democratização de direitos formais, a instituição de mecanismos de controle social ou a universalização de condições básicas de acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos conquistaram ampla aceitação no âmbito dos setores empresariais e razoável grau de aplicabilidade. A vinculação da função social da propriedade ao plano diretor se tornou uma nova arena de lutas para o MNRU (BASSUL, 2006: 147-161).

Após a aprovação do Estatuto, novo embate se formou em torno do Projeto de Lei 2.710, de iniciativa popular, proposto em 1992 e discutido durante 13 anos pelo Congresso Nacional. Em 2005, a Lei nº 11.124 foi finalmente sancionada dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. Segundo Modesto (2008: 24),

Não houve movimento contrário ao projeto por parte do empresariado, pois o mesmo não representava ameaça alguma ao setor. Mas, quando viram que poderiam ampliar o foco do projeto da habitação popular para a habitação de classe média, as

associações empresariais passaram a atuar, principalmente por meio da comissão especial criada em 1993, a qual reunia todas as proposições que tramitavam sobre o assunto. O principal entrave para a aprovação do projeto, ao que parece, foi o próprio Governo Executivo Federal. Não interessa a nenhum governo centralizar todos os recursos para habitação em um fundo único. Como a lei não obriga o repasse, ela se tornou uma grande rubrica orçamentária para que os movimentos populares possam pressionar todos os anos por novos recursos.

Ao examinar a participação de entidades nas audiências públicas promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Modesto (2008) identificou quatro segmentos principais aglutinadores de interesses em atuação: segmento econômico, segmento social, órgãos técnicos e órgãos governamentais. Utilizando um *software* que permite organizar informações sobre representatividade e interesses defendidos pelas entidades, foi possível modelar os relacionamentos estabelecidos pela rede e as posições mais ou menos centrais assumidas pelas entidades. A figura a seguir representa essas relações.

Figura 2. Redes de Grupos atuantes na CDU

Fonte: MODESTO, 2008: 30.

Quanto maior a importância relativa e a participação nas audiências públicas, maior o diâmetro do círculo que representa a entidade. Assim, no segmento econômico temos o papel central assumido pelo CBIC; no segmento social, destaca-se o Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU; dentre os órgãos técnicos, o Conselho Federal de Engenharia,

Arquitetura e Urbanismo – CONFEA assume papel de maior importância; e o Ministério das Cidades se destaca entre os órgãos governamentais.

5.2 A CONSTITUIÇÃO DA ARENA PÚBLICA

A seguir, serão apresentadas informações sobre os embates ocorridos na arena parlamentar, durante a tramitação do projeto de lei, e aqueles que ocorreram externamente ao Legislativo, nos encontros regionais promovidos pelo ConCidades e na Comissão de Articulação organizada no âmbito deste Conselho de forma a elaborar proposições de aprimoramento do texto do substitutivo aprovado.

5.2.1 Arena Parlamentar

Serão aqui apresentados alguns excertos de audiências públicas realizadas ao longo do processo de tramitação do PL 3.057/2000, buscando analisar a temática discutida nessas audiências. Foram realizadas bem mais audiências ao longo do processo do que as aqui selecionadas; porém, elas abarcam os principais temas dispostos no PL.

Este tópico apresenta, ainda, o registro dos debates ocorridos durante as sessões de votação do substitutivo apresentado pelo relator Dep. Renato Amary na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. O parecer e o substitutivo elaborado pelo relator foram apresentados em 24 de outubro de 2007, tendo recebido nove votos em separado que demandaram ajustes ao texto proposto. Uma complementação de voto foi, então, apresentada pelo relator, tendo sido feitos acordos para sua aprovação que serão aqui examinados.

Audiências Públicas

➤ Audiência Pública – 02/10/2001

Um dos momentos importantes para a definição de problemas e soluções técnica e politicamente viáveis é composto pelas audiências públicas organizadas pela Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão em que a proposição esteja tramitando. Elas foram realizadas em várias fases da tramitação do PL 3.057/2000, tendo sido a primeira realizada na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior em 02 de outubro de 2001. A audiência foi coordenada pelo Dep. João Sampaio, tendo participado dessa audiência na condição de convidados: Waltemiro Bruno Goldmeier, Assessor Técnico da Confederação Nacional de Municípios; Diana Meirelles da Motta, Coordenadora-Geral de Estudos Urbanos do IPEA; Nídia Inês Albessa de Rabi, Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Haroldo Pinheiro Vilar de Queiroz, Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil; e Caio Portugal, Diretor-Executivo da Área de Desenvolvimento Urbano do Secovi/SP. O tema do debate foi sobre a conveniência de

revisão da Lei nº 6.766, de 1979, no que se refere a parcelamento do solo e requisitos urbanísticos e ambientais. É importante mencionar que os convidados receberam uma minuta de projeto de lei da forma como estava naquele momento, em que, como mencionado anteriormente, tinha início a tramitação do PL 3.057/2000.

O representante da Confederação Nacional dos Municípios iniciou sua exposição com a questão das diferenças regionais existentes no País e entre Municípios, sendo um dos principais problemas para os Municípios de pequeno porte a ausência de instrumentos de planejamento, muitas vezes não deliberando sobre as regras locais para complementar a regra geral. Ele menciona ser importante ter uma revisão da lei nacional; porém, é “fundamental se pensar em que são necessários instrumentos para que todos os Municípios tenham lei de diretrizes urbanas e plano diretor. Há necessidade de que o Estado ou a União auxiliem os Municípios a fazer isso, porque, se não, novamente produziremos uma lei nacional e a lei local não será executada”. (CÂMARA, 2001: 3).

O representante do Secovi enfatizou a atuação do mercado formal de lotes urbanizados, que no Estado de São Paulo tem sido responsável por 100 mil unidades por ano, das quais cerca de 60% dessa produção seriam voltadas para as populações de mais baixa renda.

Com a Lei nº 6.766/79, não contestando o que o colega apontou a respeito do prazo de validade de diretriz, mas referindo-me ao tempo entre o pedido inicial de uma diretriz até o registro do loteamento, tem-se levado em média no Estado de São Paulo, onde existe um órgão [Graprohab] que compreende todas as Secretarias Estaduais que dão anuência aos projetos de loteamento, 24 meses para aprovar um loteamento e levá-lo a registro. Então, com uma diretriz com validade menor que dois anos, já se perde todo o trabalho que se teve inicialmente, perde-se toda a segurança jurídica, que vale tanto para o empreendedor quanto para o Poder Público. Uma vez existindo diretriz clara, com requisitos urbanísticos claros, com obrigações claras tanto para o empreendedor quanto para o Poder Público, que vai assumir essa infraestrutura urbana doada, ela é válida e está ali expressa. (CÂMARA, 2001: 4)

Sobre a amplitude do debate relativo ao parcelamento do solo urbano, o representante do Secovi argumenta,

Para se debater a Lei nº 6.766/79, é preciso discutir todos os institutos legais envolvidos na produção formal de lotes urbanizados e até na regularização desses lotes à margem da lei. É necessário se levar em conta outros institutos relativos a esse processo de aprovação de loteamento. A Lei de Registros Públicos engessa a regularização de parcelamento do solo. O Código de Defesa do Consumidor criou outras garantias não previstas na Lei nº 6.766/79, ou seja, devolução de parcelas, correção, entre outros itens.

O Código Florestal é matéria em estudo nesta Casa e traz para o Estado de São Paulo um conflito de interpretação. A Lei nº 6.766/79 fala em faixas não edificantes de quinze metros ao longo dos cursos d'água, e o Código Florestal fala em trinta metros. Em São Paulo, isso já tem sido objeto de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público. (CÂMARA, 2001: 5)

Sobre os loteamentos fechados, Caio Portugal menciona,

[...] hoje, até por uma questão de mercado, de necessidade, de problema de segurança pública que o nosso Estado e o Brasil como um todo enfrentam — dizem respeito à questão dos loteamentos fechados. Eles não estão previstos na atual Lei nº 6.766/79, não foram previstos, na sua alteração, na Lei 9.785/99. O Município tem de estar aparelhado para gerir esses loteamentos fechados, popularmente conhecidos como condomínios. [...]

[...] não existe regulação em âmbito federal, ou seja, legislação federal que oriente como deve ser produzido esse tipo de empreendimento, uma vez que, mais que um produto de mercado, há uma necessidade, uma procura por parte de todas as classes sociais. [...] visitei uma cidade no interior de São Paulo, Valinhos, e o Secretário de Planejamento disse-me, com certa exaltação, que lhe havia sido entregue um conjunto do CDHU e que os próprios adquirentes do CDHU haviam montado uma associação de moradores e queriam promover, junto ao Município, ou seja, junto ao Poder Público Municipal, o fechamento do entorno daquele conjunto habitacional, visando a um sistema de segurança particular. Mais que uma questão de mercado, em si, é hoje uma questão de cidadania. Existe nos diferentes extratos sociais a necessidade dessa busca de autogestão do espaço público, até com vistas à questão da segurança. Acredito que esse seja o local e o instrumento para se nortear, minimamente, como pensar esse tipo de empreendimento que cerceia, de certa forma, o espaço público, uma vez que limita o seu acesso apenas aos moradores e, por outro lado, pode vir no futuro a prejudicar até o trânsito interno dentro da cidade e o acesso às áreas públicas. (CÂMARA, 2001: 5 e 25)

Sobre o desafio de ampliar o mercado de lotes populares, o representante do Secovi destaca a falta de financiamento para essa modalidade de loteamento, tanto para produção quanto para crédito, com o agravante de que, quando há linha de crédito, as condições para acessá-lo não condizem com a capacidade de endividamento e comprovação de renda da população mais pobre.

Vou dar um depoimento pessoal. Eu vivo diariamente o loteamento, e, acreditem ou não, 70% dos meus clientes são de loteamentos populares. Não existe linha de financiamento. Se não existe para produção, não existe para comercialização. A única linha de financiamento que existe para aquisição de lote popular chama-se Carta de Crédito Individual FGTS, limitada ao valor — sabe Deus de onde — de R\$ 10 mil uma unidade, na qual o adquirente que queira utilizar essa linha de financiamento — que é uma linha de certa forma subsidiada, porque utiliza recursos do FGTS, financiados em até 240 meses, com taxas de juros de 6% ao ano, mais TR — não consegue achar uma pessoa de baixa renda que se adapte às exigências da Caixa Econômica Federal. (CÂMARA, 2001: 34)

Em relação à regularização fundiária, Caio Portugal destaca as alterações à Lei nº 6.766/79 feitas pela Lei nº 9.785/99, que deu ferramentas ao Poder Público agir. Segundo ele,

Agora, quanto à regularização, a Lei nº 9.785/99 criou instrumentos bastante interessantes para o Município. Por exemplo, eu, enquanto loteador, para regularizar um loteamento, tenho que ter aquele título acabado conforme descreve a lei de registros públicos. Por outro lado, se ela for promovida pelo Poder Público, não há

essa necessidade, essa discussão pode estar correndo ao largo da regularização do loteamento, quer dizer, já existem instrumentos. O que falta, no meu entendimento, é postura. É o Poder Executivo Municipal agarrar isso e ir para a frente, porque instrumentos ele tem, hoje ele tem, e o Poder Judiciário deixar de implicar um pouco. (CÂMARA, 2001: 36)

A representante do IPEA destacou uma série de dados relativos ao padrão de crescimento urbano brasileiro e apresentou dados de avaliação da Lei nº 6.766/79 que enfatizavam a importância da simplificação de normas e procedimentos legais, bem como a necessária capacitação dos agentes locais de desenvolvimento urbano.

Adequação às condições sociais e econômicas da população. Conforme já disse, as normas administrativas, urbanísticas e edilícias devem refletir a capacidade de pagamento dos cidadãos. Isso também vale para as concessionárias de serviços públicos. [...] No que se refere à Lei nº 6.766/79, a primeira pesquisa sobre seus impactos foi feita em 1984, no âmbito do CNDU, e já apontou certa retração de lotes. Há registros de que em Recife houve retração importante de oferta de lotes, depois de aplicação da lei. (CÂMARA, 2001: 8-9)

A respeito da regularização fundiária, a representante do IPEA afirma a partir de estudos feitos pela instituição,

A regularização, Sr. Presidente, é muito importante, conforme foi dito por V.Exa. Incluí este tema em função de estudos feitos recentemente, mostrando os entraves que têm sido apontados para a regularização de loteamentos. Do ponto de vista jurídico, urbanístico e edilício, várias dificuldades têm sido encontradas. Muitas vezes o Prefeito tem vontade política, mas não consegue colocá-la em prática porque há toda uma dimensão jurídica e não depende do Poder Executivo Municipal a resolução do problema. Temos, por exemplo, o caso das restrições quanto ao processo de regularização fundiária, especialmente no que se refere aos procedimentos burocráticos e ao longo prazo de tramitação. Muitos Municípios começam o processo de regularização — os Municípios de Diadema e Santo André são grandes exemplos —, mas não conseguem terminá-lo totalmente em função de restrições do próprio Ministério Público e do Poder Judiciário. No que se refere a restrições, temos também abordagem inadequada de planejamento urbano, regulação urbanística e edilícia, cultura institucional, visão legalista e conservadora. Muitas vezes essa cultura institucional — não só do ponto de vista das pessoas que trabalham com planejamento urbano, mas também daquelas de outras áreas dessa dimensão jurídica — tem dificultado bastante esse processo de regularização. (CÂMARA, 2001: 11)

A respeito da promoção de habitação de interesse social e da figura das ZEIS, a representante do IPEA menciona,

No que tange ainda à promoção de habitação de interesse social, temos a regularização da posse da terra mediante alienação, concessão onerosa e gratuita e usucapião coletivo. É disso que trata essa lei a que nos referimos anteriormente. Como eu disse, em relação à Lei nº 6.766/79, as zonas especiais de interesse social são um avanço que deve ser bem considerado, mas ainda há restrições com relação ao tema: reconhecimento da ocupação; definição de índices urbanísticos específicos, o que é um tema importante; necessidade de harmonização dos procedimentos

urbanísticos com os procedimentos jurídicos, que as Prefeituras têm apontado como um dos principais problemas; restrição da legislação ambiental com o Código Florestal, que, conforme foi dito, de fato tem existido bastante; restrições ambientais, que também devem ser revistas à luz de uma compatibilização maior do desenvolvimento urbano; e desconhecimento da complexidade do processo de regularização, muitas vezes. (CÂMARA, 2001: 12)

Encerrando a sua fala, Diana Meirelles da Motta contribui com uma importante agenda de temas que a revisão da Lei nº 6.766/79 deveria considerar,

Enfim, como agenda para discussão, eu apontaria os seguintes pontos, à luz dos trabalhos feitos:

- 1) Rever o escopo e a abrangência da Lei nº 6.766/79, considerando-se as transformações ocorridas, como falei anteriormente — institucionais, legais, padrões de urbanização, planejamento urbano e novos instrumentos. Acredito que é necessário haver uma reformulação mais geral no escopo da lei;
- 2) Dar ênfase ao aumento da oferta de terras urbanas. Penso que essa revisão também deve ter esse princípio, no sentido de tentar alcançar de forma convergente o desenvolvimento urbano e a equidade;
- 3) Viabilizar a produção de lotes e aumentar a oferta de unidades habitacionais. Isso está também no Estatuto da Cidade;
- 4) Rever atribuições de loteadores do Poder Público, visando melhorar as condições para o exercício da atividade de parcelamento de solo urbano;
- 5) Simplificar os procedimentos de aprovação de loteamentos;
- 6) Rever procedimentos para os loteamentos em regiões metropolitanas e reduzir as custas cartoriais.

Alguns temas deveriam ser tratados com mais atenção na revisão da Lei nº 6.766/79. Isso está em toda agenda de política urbana, mas eu gostaria de registrar novamente. São eles: tamanho mínimo de lote, que é um tema polêmico — pode ser fato consumado para alguns, mas, no nosso entendimento, ele mereceria maior discussão; loteamentos legais e regulares; parcelamento em áreas rurais; burocratização; controle de expansão urbana; conceito de área urbana e de expansão urbana; características de loteamento; densidade de ocupação; sítios de recreio; anuência prévia pelos Estados; preço dos lotes; limitação a empreendimentos; papel do Ministério Público etc. (CÂMARA, 2001: 13)

A representante do IBAM, Nídia Inês Albessa de Rabi, chama a atenção para o fato de desmembramentos, conforme seu porte, deverem ser tratados pelo Município como loteamentos, embora nem sempre isso aconteça. Ela chama a atenção para o desafio urbanístico que representam os condomínios fechados. Em suas palavras,

Mas falta realmente, e já foi mencionado aqui, outro tipo de regulamentação para uma forma mais híbrida de expansão urbana, que está acontecendo com muita frequência e já vem preocupando não só várias cidades do Brasil como também outros países da América Latina. Refiro-me ao surgimento dos loteamentos fechados, os condomínios. Existem grandes áreas periféricas em metrópoles, até mais do que, por exemplo, no Rio de Janeiro, na área da Barra da Tijuca, em cidades como Buenos Aires etc., em que a preocupação vem crescendo muito, em face da privatização do espaço público e da criação de células que não se comunicam com as cidades. Então, esse também é um desafio urbanístico que temos de considerar. (CÂMARA, 2001: 15)

Sobre a necessidade de se definir a área de expansão urbana, a representante do IBAM menciona:

Aí surge um outro complemento bastante importante à questão do parcelamento da terra, que é uma lei que parece muito simples, mas que normalmente é esquecida também, que é a que trata do perímetro urbano. Apesar das dificuldades da legalização e da aprovação de loteamentos, como Diana, também, tão claramente observou, temos encontrado, na maioria das cidades em que trabalhamos com plano diretor, uma quantidade enorme de lotes já colocados no mercado. Muitos deles, como V.Sa. mesma constatou, não são registrados no Cartório de Imóveis, nem o Município tem uma idéia, uma informação completa da quantidade de lotes que já existem comprometidos no seu território. É um desafio muito grande não só permitir a entrada de lotes regulares como regularizar esse grande estoque que existe e considerá-los como área de expansão urbana, porque não se trata exatamente de anexar permanentemente novas áreas, e sim de consolidar a urbanização de maneira que esse tecido urbano vá integrando-se à cidade. Então, essa lei do perímetro urbano pode realmente funcionar, estrategicamente, para conter e condicionar a ocupação desses lotes ou glebas, que estão vazias dentro da área urbana, ou expandi-las. Essa é uma decisão que vem atrelada às propostas do plano diretor. (CÂMARA, 2001: 15)

Finalizando sua exposição, a representante do IBAM chama a atenção que o parcelamento do solo urbano deve estar integrado a outras legislações e instrumentos urbanos, para que realmente seja eficaz.

O processo de urbanização, de certa maneira, encontrou os Municípios despreparados também institucionalmente para controlar esses processos. Instrumentos como o usucapião, a concessão de direito real de uso e zonas habitacionais de interesse social ajudarão também na legalização dos parcelamentos populares, mas todos têm que ser trabalhados dentro do contexto de uma visão integrada do desenvolvimento urbano. (CÂMARA, 2001: 17)

Ao iniciar sua exposição, o representante do IAB, arquiteto Haroldo Queiroz, enfatiza a oportunidade em poder participar do início dessa discussão, de modo a poder levá-la para o âmbito do Instituto, que historicamente se tem envolvido com a questão urbana brasileira.

Sobre a densidade urbana, o representante do IAB afirma,

[...] a questão da necessidade de se discutir a densidade urbana. As nossas cidades estão extremamente rarefeitas. [...] Recentemente, participamos de debate em que a Profa. Ermínia Maricato, da FAUUSP, chamava atenção para o fato de que São Paulo, nos últimos dez anos, não precisaria ter crescido na sua malha urbana, com toda despesa de infra-estrutura, asfalto, esgoto, água e luz, se simplesmente se ocupassem as áreas já urbanizadas da cidade. [...] É necessário verificar-se a densidade urbana em relação ao custo de implantação da infra-estrutura do assentamento. Anotei alguns dados mencionados pelo Prof. Juan Mascaró, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em que chama atenção para o seguinte gráfico: uma cidade ou um bairro, ou um assentamento humano, com densidade baixa, com 50 habitantes por hectare, tem um custo médio de implantação de cerca

de 30 milhões de dólares; uma cidade ou bairro com densidade média de 150 habitantes por hectare, teria um custo de implantação de 11 milhões de dólares; e alta acima de 300 habitantes por hectare, em torno de 6 milhões de dólares. É um gráfico descendente. É claro que esses custos não consideram a manutenção e a prestação dos serviços, e, sim, a implantação.

Para citar um exemplo, Anápolis tem sua densidade abaixo da média. É uma cidade com 290 mil habitantes, com cerca de 35 habitantes por hectare. Quer dizer, um pouco mais de dois terços da densidade mínima. É óbvio que nós, arquitetos, sabemos que não é essa questão de densidade, ou de tamanho de lote, percentual de ocupação, que vai trazer o bom ou o mau urbanismo, a boa ou má qualidade de vida. Mas são dados fundamentais para que os gestores públicos ofereçam na abordagem aos seus planejadores, aos seus arquitetos, enfim, aos urbanistas. (CÂMARA, 2001: 19-21)

O arquiteto Haroldo Queiroz enfatiza que o Estatuto da Cidade traz um reforço no entendimento sobre a função social da propriedade, chamando a atenção para o fato de que a mudança de mentalidade sobre os direitos e deveres de propriedade deve vir acompanhada da questão do “dever de propriedade”. Outra questão por ele abordada, e também relativa ao cumprimento da função social da propriedade, é o desafio da sociedade brasileira em relação à pobreza:

Quanto à questão da pobreza, naturalmente não há saída. É preciso um investimento público a fundo perdido. Deve haver fundos subsidiados ou realmente investimento a fundo perdido para tratar do assunto. Quer dizer, qualquer outra discussão é perda de tempo, é lançar o problema mais para frente. Há essa necessidade e deve-se enfrentá-la. (CÂMARA, 2001: 22)

A Dep. Iara Bernardi, que acompanhava a audiência, relata sua experiência como vereadora do Município de Sorocaba/SP, sobre a atuação de loteadores no processo de elaboração da lei municipal sobre parcelamento do solo,

Sobre a questão do loteamento dos 5 por 25 metros, na minha cidade o padrão mínimo dos lotes era de 300 metros quadrados, que eram os lotes populares. Eu pude perceber a diferença que ocorreu na cidade quando a Câmara aprovou a lei, em decorrência da pressão de loteadores, no sentido de que os terrenos pudessem ter os lotes mínimos de 5 por 25, ocasionando aquela praga na periferia de lotes compridos, todos juntos, com casas quase todas iguais, sem grandes possibilidades de modificação. Isso ocorreu por interesse dos loteadores, porque tínhamos espaço suficiente para continuar com o tamanho mínimo de 300 metros quadrados. E sempre obedecendo e pretendendo mudar a legislação municipal com relação a lotes. “Ah! nós precisamos de lotes populares, as pessoas não podem pagar. Então, vamos tirar”. Havia uma pressão por parte dos loteadores: “Vamos fazer uma legislação mais simples, para que não se determine essa ou aquela infra-estrutura”. E assim por diante. Era uma discussão constante a esse respeito. (CÂMARA, 2001: 22)

O Dep. Clovis Ilgenfritz, que também participava da audiência, ressalta que “está faltando uma política abrangente, nacional, para não dizer com valores universais, que garanta a todos aqueles que forem trabalhar nas suas especificidades um parâmetro básico”.

Em relação à legislação municipal, lutamos pela descentralização e pela municipalização, mas não podemos ter a ingenuidade, ou coisa que o valha, de pensar que quem manda no Município é a população. O controle público da população ainda é precário. Temos algumas experiências vivenciadas em Porto Alegre. Como eu dizia à Deputada Iara Bernardi, o loteador, o dono do cartório etc., acabam fazendo a legislação, quando ela existe, porque eles não querem legislação. [...] Hoje, precisamos mudar radicalmente a cultura sobre cada um desses aspectos, e acredito que isso somente vá acontecer com a democratização do Estado, com a democratização da participação popular e da cidadania. (CÂMARA, 2001: 29)

Vemos que ao mesmo tempo em que o Dep. Ilgenfritz aponta os limites do controle público exercido pela população, ele reconhece que pela participação popular será possível a concretização da democracia e o alcance da cidadania efetiva.

Essa primeira audiência pública já trouxe uma série de questões que perpassariam toda a discussão em torno do PL 3.057/2000, algumas das quais tendo sido contempladas no texto da lei e outras não. Dentre os temas abordados, destacaram-se: como o grau de detalhamento que deve ter a lei geral em relação à determinação de mínimos/ máximos a serem atendidos e até que ponto essas questões devem se reportar à legislação municipal; compatibilização entre legislações ambientais e as legislações urbanísticas; como controlar a expansão urbana desmedida, gerando vazios ou áreas subutilizadas; como tratar a questão dos loteamentos/condomínios fechados, prevendo-os legalmente ou limitando sua implantação; como simplificar a legislação atual e os procedimentos de forma a aumentar a produção de lotes populares?

➤ **Audiência Pública – 16/10/2003**

Em audiência pública realizada em 16 de outubro de 2003, o tema de debate foi sobre “critérios e diretrizes para novos parcelamentos de áreas urbanas”. Participaram na condição de convidados: Raquel Rolnik – Urbanista e Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades; Nelson Saule Júnior – Coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana; Betânia de Moraes Alfonsin – Urbanista e Assessora Jurídica da Prefeitura de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul; Ricardo de Sousa Moretti – Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC de Campinas, Estado de São Paulo; e Nídia Inês Albessa de Rabi – Representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

A audiência foi coordenada pela Presidenta da CDU, Dep. Maria do Carmo Lara, que na abertura do evento menciona a intenção de que o projeto de lei possa ser aprovado no âmbito da CDU até o final daquele ano.

A primeira expositora foi a então secretária da SNPU, Raquel Rolnik, que iniciou sua fala ressaltando a importância da revisão da Lei nº 6.766/79; porém, diz ela, o texto apresentado tem gerado descontentamentos. Ela destaca que esse processo de revisão tem obrigatoriamente de tratar de três temas à luz do Estatuto da Cidade: a produção de

novos parcelamentos, a regularização fundiária dos parcelamentos irregulares existentes e os condomínios fechados, figura essa atualmente ausente de nosso ordenamento jurídico e urbanístico. O primeiro dos temas é o enfocado nesta audiência, e segundo a urbanista devem ser respondidas as seguintes questões:

Como será? Quais serão os critérios? Quais serão os parâmetros? Serão flexíveis? Não serão flexíveis? Determinarão, em âmbito nacional, algumas questões ou deixarão para o âmbito local a maior parte das suas determinações? Como se relacionam essas determinações com as leis ambientais e com todo o conjunto do ordenamento ambiental existente? Essa questão precisa ser enfrentada também. Qual a relação entre a produção de novos parcelamentos e os novos instrumentos presentes no Estatuto das Cidades, a nova ordem urbanística ali presente? Como trataremos a questão da baixa renda e dos loteamentos populares no contexto dessa lei? (CÂMARA, 2003a: 2)

Destaca como pontos importantes para análise a inter-relação urbano–rural, não devendo a lei de parcelamento do solo urbano se restringir ao perímetro urbano, mas se aplicar à dinâmica integral do município. A definição de parâmetros nacionais deve existir, considerando-se de que em muitos municípios a única lei a reger o desenvolvimento urbano será a lei federal, pela inexistência de parâmetros locais; dessa forma, a consideração da enorme heterogeneidade do meio ambiente urbano deve ser considerada, para que ela ao mesmo tempo não se transforme em empecilho aos municípios que possuem suas leis próprias.

Ao focar a questão dos parâmetros urbanísticos estabelecidos por loteamento e a resultante desfragmentação de áreas destinadas ao uso público no tecido urbano das cidades, muitas vezes inadequadas à instalação dos equipamentos de uso coletivo e às áreas verdes às quais se destinam, Raquel Rolnik afirma,

[...] a simples matemática não resolve o problema, porque não produz o resultado esperado: existência de áreas públicas adequadas para a implantação de equipamentos e de áreas verdes, de acordo com a demanda específica daqueles assentamentos. Apesar da promoção imobiliária se dar por loteamentos, as cidades são bairros, e os bairros são conjuntos de loteamentos. Quando eles são pensados isoladamente, acabam não constituindo o que deveria ser o produto final: um bairro. [...] no fundo, precisávamos de parâmetros de projetos, de desenho e de diretrizes que realmente pensassem a cidade como um todo e não como um fragmento, um pedaço. Considero um grande desafio traduzir isso em lei, garantir que tenha boa qualidade, que esteja em planos diretores ou em planos locais, planos de bairros, que se desdobram a partir de planos diretores. Creio que poderemos fazer um esforço coletivo para avançar nessa direção, porque nós não vamos sair do imbróglio se continuarmos pensando que deve haver generalidade, um parâmetro a ser obedecido. (CÂMARA, 2003a: 4)

Outra importante questão enfocada diz respeito ao Poder Público, com base na definição de suas diretrizes básicas de planejamento, não aceitar compulsoriamente propostas de novos parcelamentos.

Como podemos ter formas de dizer “não” aos parcelamentos? Acredito que só por meio de diretrizes muito claras sobre determinadas áreas e sua destinação nos planos diretores. Dizer “não” deve ser uma das hipóteses possíveis. (CÂMARA, 2003a: 4)

Finalizando sua exposição, a então secretária da SNPU aborda uma questão essencial: a de não continuarmos a gerar duas cidades, uma para a classe média e outra para os pobres, com parâmetros reduzidos “[...] como se os humanos tivessem dimensões e necessidades diferentes”.

Não tenho a menor dúvida de que exigências excessivas encarecem e atrapalham. Essas exigências e esses procedimentos têm de ser revistos, mas tem de ser numa revisão global, com a construção de um parâmetro adequado e universal e não particular.

A destinação específica para os setores populares vai se dar muito mais através das parcerias com o setor público, num processo de gestão dos incentivos do setor privado para conseguir produzir, do que propriamente da montagem de uma nova categoria, lançamento popular que não precisa obedecer a nenhum dos critérios ambientais nem urbanísticos para poder sair mais barato. Isso também é um grande desafio. (CÂMARA, 2003a: 5)

O expositor seguinte, o Coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Nelson Saule Júnior, destacou a ausência de princípios norteadores ao texto do substitutivo apresentado, declarando ser importante à nova lei de parcelamento do solo a referência aos princípios presentes no Estatuto da Cidade, como função social da propriedade, funções sociais da cidade, direito à cidade e gestão democrática da cidade.

Corroborando com a fala de Raquel Rolnik a respeito ao enquadramento de novos parcelamentos a diretrizes e critérios definidos pelo município, Nelson Saule Júnior aponta a dificuldade em se estabelecer limites máximos para se regular empreendimentos, pois essa questão é vista como invasiva ao direito de propriedade.

Será que o Município tem que acatar proposta de qualquer pessoa que tenha propriedade no Município? Esse é um ponto. Outro ponto seria o tamanho dessa propriedade. Então, com relação a uma pessoa que tem grande gleba na cidade fazer grandes empreendimentos, há uma grande dificuldade na legislação brasileira de estabelecermos padrões máximos, porque estabelecer padrões mínimos é sempre bonito, é tranquilo, legal. Todo o mundo acha bom. É ótimo. Mas na hora em que falarmos em padrão máximo é que vamos estar mexendo mesmo na questão da propriedade. (CÂMARA, 2003a: 6)

Sobre a questão federativa de divisão de competências, o representante do FNRU afirma,

Não tenho a intenção de ser municipalista, mas tenho de dizer que a Constituição, em seu art. 30, inciso VIII, deixou bem claro que parcelamento do solo, ordenamento do território é competência do Município.

Poderíamos até questionar: então, por que a União está fazendo legislação sobre parcelamento de solo se é competência do Município? Acho que na verdade essa lei é importante para neste momento disciplinar parcelamento do solo do território do Município, e não parcelamento do solo urbano, porque o do solo urbano já é

competência do Município. A grande dificuldade que há hoje é de o Município querer disciplinar parcelamento do solo no território rural. Fica aquela discussão no sentido de que é de competência da União, de que só o INCRA pode estabelecer regras — por resolução, nem é por lei, o que é um absurdo. Fica esse impasse de que ninguém do Município pode tratar do seu território rural e vira terra de ninguém, porque a União não disciplina, não regula, e o Município fica com medo de regular, e todo mundo faz o que quer, faz indústria, loteamento no território rural, sem nenhuma gestão. (CÂMARA, 2003a: 7)

Quanto à relação de competências estabelecida entre Estados e Municípios, Nelson Saule Júnior menciona que a Lei nº 6.766/79 prevê em diversas circunstâncias a aprovação do parcelamento do solo pelo Estado; como a gestão cabe ao Município e o Estado nem sempre tem condições de oferecer uma resposta adequada, acaba por gerar impactos ao ente local. O expositor propõe que o Município detenha o controle pleno do parcelamento do solo e que sejam estabelecidos critérios para os casos específicos em que se reportaria ao Estado, como de empreendimentos em região metropolitana, que abranjam mais de um município e/ou que causem impactos significativos.

Quanto às responsabilidades dos empreendedores e do Poder Público, na forma do substitutivo então discutido, do relator Dep. Dr. Evilásio Farias, o representante do FNRU afirma,

O art. 10 estabelece a responsabilidade do Poder Público com a infra-estrutura básica nos loteamentos — não exige isso dos empreendedores —, como rede de água potável, sistema de esgoto sanitário, rede de energia elétrica, iluminação pública. Abre-se um parcelamento do solo e se estabelece toda a responsabilidade para o Poder Público, isentando-se o empreendedor. Hoje, segundo a Lei nº 6.766, essa tarefa é de responsabilidade do empreendedor. Estamos propondo que se mantenha essa responsabilidade na lei. (CÂMARA, 2003a: 7)

Comentário na mesma linha foi feito em relação aos condomínios fechados, que trariam a contradição entre áreas de responsabilidade dos condôminos e instalação de infraestrutura.

Em relação à nova modalidade de parcelamento proposta, do condomínio urbanístico, Nelson Saule Júnior aponta que da forma como apresentada textualmente não se distinguiria muito da modalidade desmembramento, enquanto na realidade é preciso regular a questão das áreas de domínio público, além da definição de dimensão máxima. A proposta do FNRU nesse momento da discussão foi a adoção um “[...] módulo de 2 hectares, 20 mil metros quadrados, que é um parâmetro trabalhado na Lei nº 6.766” (CÂMARA, 2003a: 7).

Elencando os diversos pontos importantes a serem tratados pelo PL, Nelson Saule Júnior dá especial destaque à questão da gestão do parcelamento do solo, que deve estar vinculada à diretriz de gestão democrática das cidades prevista no Estatuto da Cidade.

Depois vamos trabalhar uma visão mais geral, principalmente considerando todas as audiências públicas, para pensar em emendas de alteração desses dispositivos. Nossa compreensão é principalmente que haja a necessidade de estabelecer esses princípios norteadores da política urbana na lei; que se estabeleça tratamento igual para as modalidades de parcelamento quanto à responsabilidade do empreendedor, à questão de infra-estrutura e equipamentos; que se estabeleçam critérios sobre a regularização fundiária, atribuindo-se, principalmente, a competência para o Município ter a responsabilidade quanto à regularização dos seus assentamentos; que se estabeleça a abrangência do parcelamento do solo, estendendo também para todo o território do Município. Portanto, algumas diretrizes gerais para o parcelamento do solo nas áreas rurais, e não só nas áreas urbanas. [...] Que se estabeleça também, acho que é um ponto importante que a lei não estabelece, a gestão. Muitas vezes se colocam autoridades competentes, mas não se estabelece a gestão para esse planejamento e parcelamento do solo. Entendemos que deveria ser vinculado ao processo instituído no Estatuto da Cidade de gestão democrática, quer dizer, que haja vinculação de qualquer parcelamento do solo e empreendimentos ao processo de definição do plano e ordenamento do território instituído nos mecanismos de gestão democrática, como, por exemplo, os conselhos que são instituídos no Estatuto da Cidade como um instrumento de gestão da cidade. Com isso, pode-se pensar na perspectiva de estabelecer unidades de gestão, sempre com participação popular, para definir no plano da cidade as estratégias baseadas já no plano diretor. (CÂMARA, 2003a: 9)

A expositora seguinte, a urbanista e assessora jurídica da Prefeitura de Porto Alegre Betânia Alfonsin, faz um contraponto ao mencionado por Raquel Rolnik em relação ao estabelecimento de dois padrões diferentes de regulação da cidade, chamando a atenção para o fato de que muitas vezes tratar igualmente os desiguais é fator gerador de mais desigualdade.

Devemos ter muito cuidado ao discutir este assunto. Uma regulação igual para todos pode produzir mais desigualdade. Na verdade, há certa hipocrisia na afirmação de que a regra é igual para todos em atenção à qualidade de vida das pessoas. O problema é que o empreendedor privado está interessado no lucro e não na igualdade, nem no direito de moradia das pessoas. O Poder Público deve se preocupar em garantir à população de baixa renda acesso a lotes com condições mínimas de habitabilidade. E mais: que sejam regulares, que a gestão pública conheça e tenha autorizado e participado da sua implantação. Esta é a discussão. (CÂMARA, 2003a: 10)

Betânia Alfonsin compartilha com a experiência do Urbanizador Social, instrumento previsto no Plano Diretor de Porto Alegre, de 1999, que prevê uma parceria entre o Poder Público e o empreendedor privado para a produção de lotes urbanizados de interesse social. Uma das intenções é atrair o empreendedor irregular a trabalhar na regularidade, além de associações de moradores. A seguir, são apresentados os compromissos assumidos por ambas as partes.

Basicamente, os compromissos do setor público seriam vistoriar a gleba; se necessário, propor a alteração do regime urbanístico; emitir parecer sobre a conveniência e a oportunidade daquele projeto para a ordem urbanística, para o

planejamento urbano da cidade; e analisar as planilhas de custos do empreendimento e do perfil socioeconômico dos adquirentes. O Poder Público se comprometeria a diminuir a exigência de garantias oferecidas pelo empreendedor privado ao Município; a priorizar a tramitação administrativa desses projetos; e a admitir a urbanização progressiva do parcelamento. Da mesma forma, será adotado em todos os casos um gravame de área especial de interesse social para os loteamentos produzidos via Urbanizador Social.

Por sua vez, o empreendedor se comprometeria a oferecer lotes ou unidades habitacionais a preço compatível com a urbanização social. Esta, na verdade, é a grande questão. Muitos Municípios dispõem de regulação que permite padrões diferenciados para empreendimentos de interesse social, mas não há controle sobre o preço final do lote. Por isso, flexibiliza-se o padrão e, no final, o preço é absurdo, incompatível com a faixa de renda da população à qual se destina. O empreendedor também se comprometeria a apresentar a planilha de custo do empreendimento com o perfil socioeconômico dos adquirentes, a implantar a urbanização progressiva e a destinar uma contrapartida ao Município por ter admitido uma série de facilidades nessa tramitação. (CÂMARA, 2003a: 11)

Concluindo, Betânia Alfonsin ressalta que se essa proposta fosse aceita e incorporada ao texto do projeto de lei, cuidados principalmente em relação à população beneficiária deveriam estar bem delimitados. Ressalta ainda a importância de o Poder Público resgatar seu papel indutor do ordenamento do crescimento urbano.

O professor da PUC/Campinas, Ricardo Moretti, iniciou sua exposição fazendo um contraponto entre os custos envolvidos com a expansão da cidade sem a provisão de infraestrutura adequada e a cidade construída e sem moradores, destacando dados censitários sobre imóveis vagos e apresentando dados sobre Brasília.

Urbanizar sem infra-estrutura deflagra um processo de degradação que custa muito para todas as cidades. De uma forma ou de outra, temos de garantir que os novos empreendimentos sejam feitos com infra-estrutura. Quem pagará pela infra-estrutura e como serão as parcerias são outra discussão, mas não podemos aceitar que se produzam lotes sem infra-estrutura.

Lote é produto ou insumo? Para o empreendedor, ao lotear e vender o lote o ciclo se completou, mas não para a cidade. Há loteamentos completamente vendidos há 20 anos e que têm apenas 10% dos lotes ocupados. Quem paga a conta? A cidade toda. Ao sobrevoarmos Brasília vemos milhares de lotes vazios. Passando à noite nessas áreas vemos a iluminação pública esperando alguém. Todos estamos pagando a conta dos lotes produzidos em excesso. (CÂMARA, 2003a: 14)

Ricardo Moretti defende a criação da figura do parcelamento integrado à edificação, indicando os ganhos urbanísticos dessa medida, principalmente em relação ao controle sobre a adequação dos projetos ao contexto de áreas com declividade. Outra sugestão é a criação de uma categoria de condomínio urbanístico de pequeno porte, com área menor de 1 hectare ou 10 mil m², com a intenção de se adensar terrenos já loteados.

Quanto à importância de um tecido urbano heterogêneo socialmente, Ricardo Moretti destaca que deve ser prevista uma parte dos empreendimentos para destinação a HIS.

Não podemos aceitar os riscos sociais dos empreendimentos tipo gueto. Não podemos produzir conjuntos habitacionais apenas para a classe pobre. Precisamos mesclar as obras, porque isso vai gerar a cidade. Considerar solução habitacional a produção de conjunto de apenas uma faixa de renda é condenar ao gueto. (CÂMARA, 2003a: 14-5)

Um aspecto importante sobre o qual Ricardo Moretti chama a atenção é relacionada aos condomínios fechados. Usando o exemplo da cidade de Campinas/SP, o professor alerta para as áreas que são transformadas em condomínios fechados, indicando que o PL deve prever e impedir essa possibilidade.

Campinas é uma das cidades que mais tem loteamentos fechados no Brasil. Mais do que isso, Campinas hoje tem uma legislação que é o registro da barbárie: ela permite que se transforme um bairro aberto em loteamento fechado. Isso é um absurdo, não há outra expressão. O que tem acontecido? Existem equipamentos públicos dentro de áreas que antes eram loteamentos abertos. Chegamos a uma situação em que, nos loteamentos abertos que foram transformados em condomínios urbanísticos, se pede às crianças que vão às escolas públicas situadas em bairro onde não moram que usem tarjas. Vocês lembram do período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial?

Então, acho que neste momento é muito importante explicitar a proibição de que loteamentos abertos sejam transformados em condomínios urbanísticos. Segundo, este livro que trata das audiências públicas anteriores cita o caso de um conjunto habitacional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo — CDHU, cujos moradores querem agora fechá-lo.

Naturalmente, vocês já leram os registros de que as favelas estão se fechando, os bairros populares estão se fechando. Campinas é um reflexo disso, o futuro pode ser visto lá. Naquela cidade, a sucessão de loteamentos e empreendimentos fechados fez com que a rua se transformasse em passagem. A rua deixou de existir como parte da vida urbana. O que está acontecendo? Os moradores dos condomínios urbanísticos são assaltados nas ruas, que passaram a ser locais perigosos. Então, agora temos comboios em Campinas: para chegar a seu loteamento fechado, os moradores saem da área central em comboios, com um carro de segurança na frente e um atrás.

Essa idéia de que condomínio urbanístico pode ser uma solução é completamente enganosa. Minha opinião relativa a isso é muito clara: sou franco defensor de condomínio urbanístico de pequeno porte, de muito pequeno porte. Acho errado se permitir grandes condomínios, loteamentos fechados. Tivemos a oportunidade de analisar loteamentos fechados de 6 milhões de metros quadrados, o que é completamente indecoroso. Não tenho qualquer dúvida: sou franco defensor de condomínios urbanísticos pequenos e um radical opositor aos grandes loteamentos fechados, aos grandes condomínios. Isso é um risco. (CÂMARA, 2003a: 30-1)

Por fim, o professor chama a atenção para o aspecto social e ambiental da provisão de infraestrutura, destacando sua ligação direta com a geração de áreas de risco, com fatores de impacto à saúde pública e ao meio ambiente, sendo contra a flexibilização da exigência de infraestrutura.

A última expositora, Nídia Albessa de Rabi, representando o IBAM, apresentou dados de municípios de Municípios que estavam revendo seus planos diretores à época,

destacando o número de lotes vagos nas cidades. Foram citados os casos de Manaus/AM, com 148.206 lotes cadastrados, estando 20% vagos à época; Piracicaba/SP, com 31% de lotes vagos dos 105 mil lotes cadastrados; e Resende/RJ, com 34.327 lotes cadastrados, dos quais 43% estavam vagos (CÂMARA, 2003a: 17). Esses dados foram apresentados para ilustrar que o fenômeno de lotes vagos pode ser encontrado em Municípios de diferentes portes e com inserção regional diferenciada.

No debate que se seguiu, Raquel Rolnik concorda com a afirmação feita por Betânia Alfonsin a respeito da observância de uma ação afirmativa que privilegie a oferta de lotes para a população de baixa renda, mas enfatiza que não devem ser criados dois sistemas paralelos. Complementa seu argumento afirmando que,

[...] além de sobrar domicílio vago, também sobra lote no Brasil. Não está faltando, mas sobrando. O problema é que não está nas mãos de quem precisa. A grande questão é como se vai abrir a possibilidade de acesso àquele lote produzido, e a construção de uma categoria diferenciada de lote não resolverá o problema nem da qualidade, nem do acesso. A idéia [...] de que nos empreendimentos sempre deveria ter a destinação de um percentual para a população de baixa renda em parceria com o Poder Público é fundamental. Gostaria de lembrar que as legislações espanhola, holandesa e inglesa já há muito tempo determinam a destinação de 15%, 20% dos empreendimentos, e está na linha da mistura e da inclusão. (CÂMARA, 2003a: 22-3)

Ainda nos debates, o participante Antônio Augusto Veríssimo, arquiteto e funcionário da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro/RJ, onde coordena o Núcleo de Regularização de Loteamentos, insere uma importante questão a respeito da modalidade de condomínios urbanísticos, que tende a gerar, a longo prazo, dificuldades para manutenção pelos condôminos.

Preocupa-me muito uma legislação que estenda essa questão do condomínio, pois pode ser a morte do loteamento. Por quê? Porque o condomínio cria uma falsa ilusão de segurança para os moradores. Na verdade, ele vai criar uma seqüência de guetos na cidade, onde a insegurança geral vai ser maior do que se tivéssemos todos os logradouros com franco acesso e circulação.

Cria-se também para o Poder Público a falsa ilusão de que os seus custos com manutenção de infra-estrutura serão reduzidos, porque esses custos vão ser absorvidos por essa população. Ao longo do tempo, sabemos que vai haver pressão da população para que o Poder Público volte a assumir esses custos, porque enquanto as instalações são novas, o custo de manutenção é baixo, mas, com o passar do tempo, principalmente em regiões de alta pluviosidade, com problemas de assoreamento de galerias e uma série de outras questões, os custos com manutenção dessas infra-estruturas vão se elevar. (CÂMARA, 2003a: 24)

Outra participante inscrita, Patrícia Gazzola, da Prefeitura de Vitória/ES, apresenta a seguinte questão: “Por que a Caixa Econômica Federal, que é entidade de direito privado, não precisa fazer escritura e o Município, que é entidade de direito público, precisa?” Ela sugere que o Município seja dispensado de fazer a escritura pública e reconhecimento de firma, dessa forma simplificando e barateando os procedimentos (CÂMARA, 2003a: 26).

Sobre num mesmo instrumento legal serem tratados os temas da regulação dos novos parcelamentos e da regularização fundiária, Sandra Soares Mello, do Ministério do Meio Ambiente, alerta para o perigo em haver uma “contaminação” das regras disciplinadoras, tendendo à flexibilização de normas, em especial as ambientais, para as partes do PL, que não entanto devem ter abordagens completamente diferentes.

Hoje, temos no Brasil uma defasagem tão grande entre a cidade que queremos e a que temos que sinceramente acho extremamente complicado tratar os dois temas, novos loteamentos e regularização fundiária, num único instrumento legal. Se formos tratar no mesmo instrumento as questões de regularização para regulamentar a maior parte da situação que temos, elas são tão diferentes daquilo que desejaríamos para novos loteamentos que vamos ter embutido no corpo da lei exceções e brechas muito complicadas para serem trabalhadas com outro tema. (CÂMARA, 2003a: 27)

Finalizando as intervenções, Nelson Saule Júnior ressalta a importância de se trabalhar o tema do parcelamento do solo para além do urbano, de forma a garantir a observância à diversidade de situações existentes no Município, envolvendo os aspectos ambientais, geográficos, culturais, administrativos.

➤ **Audiência Pública – 25/11/2003**

Outra audiência pública a respeito do PL 3.057/2000 foi realizada em 25 de novembro de 2003, portanto já em outra legislatura. Houve reuniões nesse ínterim, mas não tivemos acesso às notas taquigráficas. O tema do debate foi “Contratos e Registros”, tendo participado na condição de convidados: Carlos Eduardo Ferraz de Matos Barroso - Oficial titular da Associação de Notários e Registradores do Brasil – Anoreg; Guilherme Fernandes Neto - Titular da 4ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Edésio Fernandes - Diretor de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades; Ângela Regina Lima - Coordenadora de Regularização Fundiária da Prefeitura do Rio de Janeiro; Antônio Menezes Júnior - Presidente do Sindicato dos Arquitetos no Distrito Federal; Caio Portugal - Diretor-Executivo da Área de Desenvolvimento Urbano da Secovi/SP. A audiência foi coordenada pela Dep. Maria do Carmo Lara, na qualidade de Presidenta da CDU, tendo o substitutivo elaborado pelo Dep. Dr. Evilásio Farias sido apresentado para debate.

O representante do Ministério Público do DF destaca a ausência de tipologia penal que permita ao Poder Público penalizar o empreendedor que não cumpra as condições propugnadas para desenvolvimento do projeto de loteamento.

O que nos causa certa preocupação é justamente a inexistência de um instrumento jurídico que possibilite ao Poder Público cobrar do empreendedor a falta de implementação do projeto. Os tipos penais previstos na lei atual e no projeto condenam tão-somente quem dá início ao loteamento. É preciso ter tipos que obriguem o empreendedor a dar seqüência ao loteamento, a cumprir o contrato ajustado. Ou seja, é preciso criar uma proteção jurídica mais adequada, para coibir a falta de implementação do loteamento. (CÂMARA, 2003b: 4-5)

Representando o Ministério das Cidades, o então Diretor de Assuntos Fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, afirma sobre a proposta de regularização fundiária na forma como se apresenta no PL:

A proposta que o Ministério das Cidades trouxe foi a de aproveitarmos este momento histórico, esta oportunidade única, para fazer com que essa nova lei que está sendo discutida nesta Casa seja não apenas uma lei federal de parcelamento do solo, mas também de regularização, no sentido de se criar todo o arcabouço jurídico necessário para enfrentamento desse fenômeno de desenvolvimento urbano informal, de acesso informal ao solo nas cidades, fenômeno esse que por sua extensão, sua gravidade e suas implicações não pode mais ser ignorado. [...] o capítulo sobre regularização da Lei nº 6.766, bem como do substitutivo, é inadequado, na medida em que não dá conta da complexidade das questões envolvidas. [...] a proposta que trago hoje, que diz respeito ao capítulo específico sobre registros, no sentido de que seja feita uma distinção no substitutivo entre registro de novos parcelamentos, critérios e procedimentos, e registro das regularizações, na medida em que são dois processos diferentes que não podem ser tratados com os mesmos critérios. (CÂMARA, 2003b: 7-8)

Edésio Fernandes comenta que o Ministério das Cidades organizou por ocasião da elaboração do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária uma série de reuniões para identificar os principais problemas relativos a registros dos processos de regularização fundiária, tendo sido identificados quatro problemas principais: 1) o custo do registro; 2) os procedimentos adotados pelos cartórios de registro de imóveis, que possuem uma enorme diversidade de em relação a critérios e exigências, que variam entre estados e até mesmo em jurisdições diferentes de um mesmo município; e 3) a enorme incongruência existente entre as bases cartorárias e as bases cadastrais dos municípios; 4) “a dificuldade de os cartórios se envolverem, como parceiros do processo de regularização, do início até o fim, e não apenas no final”, em virtude de práticas institucionais rígidas (CÂMARA, 2003b: 8).

Quanto à gratuidade para o registro na regularização fundiária, Edésio Fernandes rememora audiência realizada anteriormente no âmbito das discussões sobre o PL 3.057/2000 na qual a Anoreg teria assumido compromisso público em defesa dessa gratuidade, conforme menciona em trecho a seguir reproduzido.

No que se refere à dimensão dos custos, ouvimos o pronunciamento realizado nesta Casa durante a terceira audiência pública pelo Vice-Presidente da ANOREG, no sentido de que a orientação nacional seja de que o registro da regularização fique isento de custos, bem como a abertura da primeira matrícula resultante da regularização. Quer dizer, uma vez apresentado todo esse contingente de população que se encontra fora da legalidade e fora do mercado cartorário, a regularização entraria na dinâmica cartorária. Esse é um compromisso público da ANOREG, e acho merecia ser discutido, pelo menos no contexto dessa lei, esse compromisso público de gratuidade do registro da aprovação do memorial descritivo de áreas regularizadas e da abertura das primeiras matrículas de cada lote. [...] Proponho que se abra uma seção específica no substitutivo para registro da regularização, na qual

esses pontos, que são pontos de acordo construídos no diálogo com entidades nacionais representantes dos cartórios, sejam transformados em princípios de lei. (CÂMARA, 2003b: 8-9)

A peculiaridade do Poder Público como promotor de projetos de regularização fundiária deve ser considerada para a realização dos registros, distinguindo-o do empreendedor privado.

Do ponto de vista do cartório, a Prefeitura é vista como um grileiro ou um loteador privado. Conheço cartórios que exigem dos órgãos municipais, encarregados especificamente da formulação e da implementação de programas de regularização, a apresentação de certidões negativas de débitos de toda ordem, não só do diretor do órgão público, mas também de sua esposa, como se se tratasse de um promotor imobiliário qualquer. Essa distinção, no sentido de que a Prefeitura, como empreendedora — é essa a acepção no substitutivo —, tem de receber tratamento diferente, implica reconhecer não apenas a necessidade de simplificação e desburocratização dos procedimentos empreendidos por ela, mas também a sua fé pública. (CÂMARA, 2003b: 9)

A Coordenadora de Regularização Fundiária da Prefeitura do Rio de Janeiro defendeu que o projeto de lei não poderia perder a oportunidade de indicar uma lista de documentos mínimos para registro dos projetos de regularização fundiária, de modo a minimamente uniformizar as exigências feitas pelos cartórios.

Caio Portugal, do Secovi/SP, destaca a necessidade de previsão de penalidades a administradores públicos que, por ação imprópria ou omissão, cometam irregularidades.

Acreditamos, até por diagnóstico, que foi por ter relegado a segundo plano e pela própria Lei nº 6.766 não ter previsto nenhum tipo de sanção, sob pena de improbidade administrativa por parte do Poder Executivo, que houve essa ocupação irregular, informal. A título de sugestão, como bem disse o colega Promotor, acreditamos que deva haver um tipo penal também. O Poder Executivo, sob pena de improbidade administrativa, não pode [deixar de] exercer seu poder de polícia no uso e ocupação do solo, o que é uma premissa do Poder Público, principalmente da administração municipal. (CÂMARA, 2003b: 15)

Carlos Eduardo Ferraz de Mattos, representante da Anoreg, reflete sobre a atuação do registrador e a forma pela qual as alterações no sentido da simplificação da legislação podem redundar em acesso a quem está fora do sistema cartorário e estímulo ao loteador regular.

É extremamente difícil a justificativa e a explicação de que tipo de função o registrador exerce. Muitas vezes o registrador é criticado porque faz exigências e porque não as faz. A função do registrador é meramente formal. Se a exigência é formulada, é porque, no entender do registrador, profissional do Direito, existe algo que a impede e poderá causar prejuízos a terceiros ou à própria cadeia dominial daquele imóvel. [...] Se em cada Estado existe um provimento diferente feito por operadores de Direito, se em cada Estado existe um tribunal de justiça, com conclusões diferentes, se precisamos de tribunais superiores para uniformizar os

entendimentos jurisprudenciais do Estado, exigir dos registradores entendimento uniforme em qualquer questão beira o impossível. A lei, sim, deve simplificar o procedimento para que o registrador tenha mais segurança na sua interpretação. A regularização fundiária é um problema premente. Os futuros loteamentos devem ter estímulo para que sejam realizados, porque de nada adianta regularizar o que veio de errado do passado e continuar fazendo errado daqui para frente. É preciso fazer um divisor de águas. O passado deve estar regularizado. Devemos criar um sistema para que o loteamento regular seja cada vez mais estimulado. (CÂMARA, 2003b: 23)

O representante do Secovi/SP enfatiza sua concordância com soluções de regulação diferenciadas em relação ao tratamento a ser dado à regularização fundiária e à nova produção do desenvolvimento urbano. Defende ainda que a lei federal lance diretrizes, a serem adaptadas localmente de acordo com a realidade que se apresenta. Retomando a questão dos loteamentos fechados, Caio Portugal afirma,

Esperamos que seja passageira a preocupação com segurança e que o desenvolvimento do País, o crescimento da economia e a melhor distribuição de renda façam com que a cidade cresça da forma como foi pensada. A cidade é a coexistência das diferenças, mas não deve admitir núcleos fechados, estanques, que apresentem diferenças físicas entre as classes sociais.

Na condição de agente de desenvolvimento urbano da iniciativa privada, devemos pensar na questão dos loteamentos fechados, ou seja, com acesso controlado, como uma situação temporária, que possa ser revertida no futuro na harmonização da própria cidade. Esse é um dos pontos que necessariamente deve estar previsto na legislação. (CÂMARA, 2003b: 27-8)

Verificamos, assim, que novas questões foram inseridas no debate por meio dessa audiência, como o tratamento registrário diverso a ser conferido aos projetos de regularização fundiária e aos novos parcelamentos, a criação de novas figuras penais tanto para o empreendedor que deixe de realizar o empreendimento autorizado quanto ao administrador público que incorra em ilícito, por improbidade ou omissão, e o enfoque transitório a ser dado ao loteamento fechado com controle de acesso.

➤ **Audiência Pública – 27/06/2007**

Foram duas as audiências públicas realizadas para debate do substituto apresentado pelo Dep. Renato Amary (PSDB/SB). A primeira, realizada em 27 de junho de 2007, contou com a presença de Celso Carvalho, diretor de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades; Mário José Ghisi, subprocurador-geral do Ministério Público Federal – MPF; Nelson Saule Júnior, representante do Fórum Nacional de Reforma Urbana; Caio Portugal, vice-presidente do Secovi; e Marcos Bandini, gerente de projetos da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente – MMA. Também esteve presente, como convidado especial, Antônio Herman Benjamin, na qualidade de Presidente da Comissão Legislativa Especial da Associação Nacional dos Juizes Federais – Ajufe.

Em sua exposição, Celso Carvalho menciona a importância do projeto em virtude dos recursos mobilizados pelo PAC e em razão do enorme desafio imposto pelo déficit e pela inadequação habitacionais no País. Ressalta os pontos principais que, segundo o Ministério das Cidades, precisariam ser adequados — custo dos registros, contratos e devolução de pagamentos quando o comprador torna-se inadimplente, regularização fundiária e aplicação da Resolução Conama 369/2006. Menciona acordo que estava sendo coordenado à época pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Exterior e com a participação de vários Ministérios, da ABCIP, do Secovi e do setor de cartórios, para elaboração de um projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional para adequar o registro às necessidades de segurança dos negócios imobiliários.

O subprocurador-geral do Ministério Público Federal, Mário José Ghisi, chama a atenção para proposta de APPs poderem integrar um lote e para efeito de cômputo do percentual de áreas para destinação como área pública; segundo seu alerta, na prática estaria sendo admitida a construção nessas áreas.

O representante do Secovi, Caio Portugal, argumentou que a ocupação de APPs urbanas podem se tornar uma forma de preservação, na medida em que se poderia controlar essa ocupação. Menciona a preocupação do setor em aumentar a produção de lotes para a população de baixa renda e menciona a importância do acesso às linhas de financiamento do FGTS.

O representante do FNRU, Nelson Saule Júnior, novamente defendeu a necessidade de previsão da modalidade parcelamento de interesse social. Aborda também a questão ambiental, enfatizando que sua proteção somente será alcançada quando for garantida solução viável de moradia à população, com infraestrutura e serviços necessários à sua qualidade de vida. A vinculação dos dispositivos presentes no PL e o Planhab também foi apresentada como essencial.

Já o Dep. Airton Xerez chamou a atenção para o fato de que o projeto de lei deveria focalizar o parcelamento do solo urbano especificamente, pois, ao incorporar questões como as ambientais, estar-se-ia trazendo para a discussão questões que deveriam ser resolvidas em outros âmbitos. Finalizou sua intervenção com a opinião de que o PL deveria ser simplificado, para que fosse de domínio público.

Ao retomar a palavra, Nelson Saule Júnior afirma que essa lei, por ser específica, deve buscar uma melhor adequação das áreas de preservação situadas em áreas urbanas, abordando a questão das APPs urbanas em relação aos novos parcelamentos e, principalmente, em relação à regularização fundiária. Chama ainda a atenção para a necessidade de se ter em mente a diversidade da situação urbana no País.

É interessante notar que tanto nesta audiência como na próxima, a discussão ocorre bem mais atrelada ao texto do substitutivo em discussão, o que demonstra o processo de maturação e depuração do processo. Poucos novos assuntos são agregados, enquanto os pontos polêmicos permanecem. Outra questão a ser observada é que instituições e seus representantes se repetem em relação às primeiras audiências.

➤ **Audiência Pública – 04/07/2007**

A segunda audiência pública de 2007 foi realizada em 4 de julho, com a presença de Juliana Pereira da Silva, diretora substituta do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça; Raquel Rolnik, professora da PUC/Campinas; Paulo Simão, presidente da Câmara da Indústria da Construção Civil – CBIC; Patrícia Ferraz, do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB; e José Augusto Viana Neto, do Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI. Também esteve presente, na qualidade de convidado especial, Fernando Reverendo Vidal Akaoui, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A profa. Raquel Rolnik, então representando a PUC/Campinas, foi a primeira expositora e abordou a questão de diferentes normas — urbanísticas, ambientais, registrárias — incidentes em um mesmo território e, apesar disso, contraditórias. Segundo ela, o mérito do projeto seria a construção de uma lógica comum baseada na legislação existente. Ao abordar a questão da gratuidade do primeiro registro, menciona que ela já é garantida em lei, mas que sabe que esse assunto tem gerado controvérsia nas discussões sobre o PL. Sugere que seja buscado um caminho negociado, garantindo-se a gratuidade pelo menos para as famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, que são as famílias com que se trabalha o subsídio total.

Paulo Simão, representante da CBIC, iniciou sua intervenção abordando a questão de consumo relacionada à devolução de recursos, por parte do empreendedor, ao adquirente de lote inadimplente. A busca pelo equilíbrio e a segurança contratual beneficiaria aos mutuários em geral, devendo ser observado seu mérito coletivo. Abordou ainda a demanda da sociedade em relação aos condomínios fechados, devido à necessidade por segurança, e a urgência de se ter regras ambientais para as áreas urbanas.

Em contraposição à sua fala quanto à questão de consumo, o representante do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC mencionou que o Código de Defesa do Consumidor completou 15 anos oferecendo garantias pretendidas, sem prejudicar os negócios do setor imobiliário.

A representante do IRIB, Patrícia Ferraz, afirmou que o projeto de lei, no que diz respeito à regularização fundiária, desburocratiza muito os procedimentos; cria novos instrumentos, como a demarcação urbanística e legitimação de posse, respeitando os

direitos já previamente constituídos em todo o ordenamento jurídico brasileiro; e reduz os custos para isso. Abordou a inviabilidade de se garantir a gratuidade do registro para famílias de renda até 5 salários mínimos, conforme teve oportunidade de demonstrar em diversas reuniões das quais participou no âmbito das discussões do PL a esse respeito. Segundo a expositora, o principal mérito da proposta é a concentração de todas as informações relacionadas aos imóveis em seu registro; essa medida traz benefícios de segurança, além de reduzir prazos e custos envolvidos com o processo.

As audiências públicas realizadas nas diversas etapas de tramitação do projeto de lei tiveram caráter principalmente técnico, envolvendo convidados especialistas nos diversos assuntos que o compõem. Elas tiveram como principais funções trazer informações que auxiliaram o diagnóstico sobre os problemas de desenvolvimento urbano a serem enfrentados e também as visões setoriais presentes no debate.

Pudemos observar diversas questões que surgiram como contribuição ao debate e, como as audiências foram apoiadas na versão de substitutivo apresentada em cada momento, também viabilizaram que os setores se organizassem para apresentação de sugestões de nova redação, inclusão ou exclusão de artigos, em geral feitas por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares. Algumas dessas emendas fazem, inclusive, referência direta ao apoio recebido para redação por entidades como o IPPUR, por exemplo.

As audiências podem ser vistas como uma parte importante do processo de discussão do projeto de lei, pois contribuem com o debate democrático por congregar variadas formas de entendimento sobre um mesmo problema. Ela se constitui em uma arena não somente de definição de problemas a serem enfrentados, mas também de busca por soluções. Os resultados dessas audiências públicas, além de poderem interferir no texto do projeto de lei em análise, também são repercutidos junto aos setores participantes dos debates, quer por meio de matérias de cunho jornalístico, quer pela organização de outras reuniões e seminários que se pretendam a ampliar o debate. Elas teriam, assim, caráter consultivo e propositivo.

5.2.2 Sessões de Votação do Parecer do Relator Dep. Renato Amary

Em todo o processo de tramitação do projeto de lei em análise, tanto na CDU como na Comissão Especial, houve diversos momentos de negociação e debate para se chegar até ao texto proposto pelo relator Dep. Renato Amary. Em tramitação pela CDU, pela CCJC e depois pela Comissão Especial, oPL 3.057/2000 recebeu cerca de 300 emendas. Segundo seu relator, vários foram os acordos e as negociações realizados para que fosse possível a

aprovação do substitutivo proposto na Comissão Especial⁶⁴. Foram necessárias três reuniões ordinárias para que a aprovação fosse incluída, e serão aqui relatados os principais embates surgidos durante essa votação.

O parecer ao substitutivo do PL 3.057/2000 e apensos elaborado pelo relator Dep. Renato Amary foi apresentado em 24 de outubro de 2007 à Comissão Especial. Em 31 de outubro, nove deputados apresentaram manifestações de votos em separado, sobre questões a serem modificadas no substitutivo. Na 9ª reunião ordinária no âmbito da Comissão Especial, realizada em 21 de novembro daquele mesmo ano, o PL 3.057/2000 entrou em pauta para votação. Esteve presente acompanhando a reunião o Ministro do STJ Herman Benjamin.

Na abertura da reunião, a Presidente da Comissão, Dep. Maria do Carmo Lara afirma que o relator Dep. Renato Amary apresentará as mudanças realizadas a partir da versão apresentada na reunião anterior, de forma que em seguida ele seja votado. Foi aberta a possibilidade de apresentação de destaques, por meio dos quais os deputados apresentam pontos a serem rediscutidos.

Os Deputados Fernando Chucre, Zezéu Ribeiro, Sarney Filho, Edson Santos, Ivan Valente, Chico Lopes, Alex Canziani, Arnaldo Jardim e Celso Russomanno e Ricardo Tripoli apresentaram manifestação de voto e, como resposta, o relator Renato Amary apresentou uma complementação de voto ao seu parecer. Na leitura de sua complementação de voto, o Dep. Renato Amary afirma que foram feitas 103 proposições de mudanças, algumas delas repetidas, tendo sido incorporadas cerca de 60% dessas indicações. Alguns dos ajustes realizados foram:

- retorno do conceito de área urbana consolidada;
- admissão do condomínio urbanístico apenas nos Municípios de gestão plena;
- previsão de que a lei municipal possa exigir do empreendedor doação de área para implantação de programas habitacionais;
- previsão de que a responsabilidade pela manutenção da infra-estrutura no condomínio deve respeitar a individualização e proporcionalidade em relação à unidade imobiliária de cada condômino;
- acréscimo de parágrafo explicitando que não há licenciamento tácito por decurso de prazo;
- acréscimo de parágrafo vedando ao empreendedor fazer publicidade de obra ou serviço que não esteja incluída no escopo de seu fornecimento;
- previsão de que o empreendedor deve arcar com o custo da notificação quando o adquirente possuir renda mensal inferior ou igual a três salários mínimos;

⁶⁴ A Comissão Especial foi composta pelos seguintes deputados: Maria do Carmo Lara - Presidente; Marcelo Melo, Angela Amin e Jorge Khoury - Vice-Presidentes; Renato Amary - Relator; Arnaldo Jardim, Arnaldo Vianna, Ayrton Xerez, Carlos Eduardo Cadoca, Fernando Chucre, Ivan Valente, José Eduardo Cardozo, José Guimarães, José Paulo Tóffano, Luiz Bittencourt, Luiz Carlos Busato, Marcelo Serafim e Ricardo Izar - Titulares; Alex Canziani, Beto Mansur, Celso Russomanno, Edson Santos, Eduardo Sciarra, Joseph Bandeira, Ricardo Tripoli e Zezéu Ribeiro - Suplentes.

- aperfeiçoamento das regras sobre devolução dos valores pagos pelo adquirente nos casos de rescisão contratual;
- previsão de que a declaração da intervenção demanda manifestação judicial e de que o interventor deve ser servidor público municipal de carreira;
- inserção de parágrafo explicitando a observância das regras que regulam as zonas de amortecimento de unidades de conservação;
- explicitar que as flexibilizações quanto à legislação ambiental e a requisitos como a reserva de áreas públicas aplicam-se apenas a regularizações existentes na data de entrada em vigor da futura lei;
- aperfeiçoamento prevendo expressamente a observância da legislação ambiental nas regularizações de interesse específico, bem como a aplicação das flexibilizações quanto à reserva de áreas públicas e à dimensão dos lotes ou unidades autônomas apenas às situações existentes na data de entrada em vigor da futura lei;
- aperfeiçoamento prevendo que devem ser observadas as regras da regularização de interesse específico e asseguradas as devidas compensações ambientais;
- inserção de parágrafo prevendo que a regularização ali tratada pode abranger toda a gleba ou quadras específicas;
- supressão de parágrafo que admitia fechamento de empreendimentos licenciados como loteamentos comuns;
- previsão de que ao longo de galeria ou canalização existente em área urbana consolidada na data de entrada em vigor da futura lei deve ser prevista faixa não edificável de 2 (dois) metros;
- aperfeiçoamento nas alterações da Lei de Registros Públicos;
- inserção de dispositivo prevendo que não são considerados terceiros de boa-fé os adquirentes de bens imóveis que não tenham exigido a apresentação das certidões que demonstrem a situação de solvabilidade dos alienantes;
- ajuste na cláusula revogatória, por decorrência das alterações previstas na Lei de Registros Públicos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008: 686 – resumo da autora)

Como o substitutivo inicial foi bastante alterado, os deputados presentes solicitam que seja dado o intervalo de uma semana antes de ser aberta a votação para que possam examinar melhor a matéria. Dep. Ivan Valente chama a atenção para o fato de que fez propostas sobre as alterações na Lei de Registros Públicos, mas não teriam sido aceitas. Diz ele: “Nada mudou. Essa questão para mim é vital. Parece que é o interesse cartorial que manda aqui” (CÂMARA, 2007a: 12). O deputado defendia que o PL não deveria fazer alterações na Lei de Registros Públicos.

O Dep. Celso Russomanno também se manifesta a favor de um intervalo pelo menos antes da votação para uma análise das alterações feitas. Menciona que numa leitura superficial já identificou questões que conflitam com o Código de Direitos do Consumidor. A Presidenta da Comissão, respondendo ao pedido de interrupção da reunião, menciona sobre acordo estabelecido antes de iniciada a reunião:

Como é uma matéria que já está em debate nesta Casa há muito tempo, há alguns pontos polêmicos, que continuarão sendo polêmicos e conflituosos — o Deputado Zezéu [Ribeiro] repetiu os quatro pontos aqui. Vou citá-los de maneira genérica: a questão dos cartórios, que está ligada à questão de defesa do consumidor; a questão dos registros, que tem legislação; a questão do loteamento fechado; e a questão

urbanística ambiental. Esses são os quatro pontos de debate desde o primeiro momento — e continuam sendo hoje. Ao aprovar um lado ou outro, ficarão algumas questões.

O que foi acordado? Aprovaríamos o substitutivo apresentado e colocaríamos nesses pontos destaques não especificamente de artigos, mas de conteúdo também, de conceito — não é nem de conteúdo, mas de conceito. Faríamos os debates e a votação dos destaques na próxima reunião, na próxima semana. (CÂMARA, 2007a: 13)

Após criado o impasse sobre se o acordo para votação seria ou não mantido, a Presidenta abre a palavra à manifestação dos deputados participantes do acordo, que estavam presentes no momento em que foi feito, para saber a opinião deles. Dentre as manifestações, Dep. Zezéu Ribeiro argumenta,

Gostaria de lembrar aos companheiros que o projeto do marco regulatório do saneamento ficou parado nesta Casa por 12 anos, e o votamos por consenso, por unanimidade. A lei do fundo ficou parada por 12 anos, e a votamos por consenso, por unanimidade. O Estatuto das Cidades demorou 10 a 11 anos nesta Casa, e também o votamos por consenso, por unanimidade. Tenho a expectativa de fazermos o mesmo com essa lei. É preciso ter capacidade de ver que temos de defender aqui interesses específicos, mas tem uma hora em que temos de recuar para ganhar tempo e para que tenhamos uma lei — não a lei que eu quero, ou que outros Deputados querem — que seja um avanço para a sociedade. Se tivermos essa compreensão, vamos avançar. Portanto, defendo com veemência a votação do parecer, garantindo os destaques nesses 4 âmbitos. Sugiro que trabalhem isso como consenso — não é uma votação para nos dividir — e tenhamos capacidade de saber recuar num determinado momento para construir o consenso necessário. (CÂMARA, 2007a: 19)

O acordo foi mantido e o substitutivo do Deputado Renato Amary ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, com complementação de voto, foi posto em votação, tendo sido aprovado pelos presentes, com exceção do voto contrário do Deputado Ivan Valente. A reunião foi encerrada com a divulgação de que seriam 53 requerimentos de destaques a serem votados na reunião seguinte, agendada para 28 de novembro de 2007.

Essa reunião, no entanto, foi adiada, tendo ocorrido em 05 de dezembro. Acompanhou a reunião Celso Carvalho, do Ministério das Cidades.

O Relator menciona que foi estabelecido um consenso entre os membros da Comissão, de votas em globo os destaques. O Dep. José Eduardo Martins Cardozo e o Dep. Celso Russomanno solicitam que alguns destaques sejam retirados do conjunto para serem votados separadamente. Dessa forma, 27 destaques foram rejeitados em conjunto logo no início do debate. Segundo o relator Dep. Renato Amary, uma negociação cruzada foi feita envolvendo o disposto nos arts. 8º e 124, tendo sido trocada a inclusão do § 5º do art. 8º — *§ 5º Nos termos de lei municipal, a reserva de área a que se refere o § 4º [áreas de uso público em condomínio urbanístico] pode ser substituída por doação de recursos para fundo municipal de habitação* — pela retirada do inciso II do § 1º e do § 5º do art. 124 — *II – mobilidade urbana no entorno do empreendimento e § 5º O loteamento implantado*

regularmente e que teve seu perímetro fechado posteriormente à implantação até a data da entrada em vigor desta Lei, pode ser regularizado pelo Poder Público municipal — e pela inclusão de complemento ao inciso III do § 1º, garantindo acesso a áreas de uso público internas e limítrofes, e também a inclusão dos §§ 7º e 8º, a seguir reproduzidos:

Art. 124. [...]

§ 7º A partir de 3 (três) anos da entrada em vigor desta Lei, passam a se aplicar aos loteamentos de que trata este artigo, além do disposto no caput e §§ 1º a 6º:

I – as regras estabelecidas para os condomínios urbanísticos pelo art. 4º, § 4º, art. 8º, caput e §§ 4º e 5º, e art. 11, § 1º;

II – a exigência de reserva de um adicional de 10% (dez por cento) de áreas destinadas a uso público, localizadas internamente ao perímetro com acesso controlado.

§ 8º No local de acesso aos loteamentos de que trata este artigo deve estar afixado, de forma visível ao público, aviso de que o controle de acesso não impede a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público.

Um dos destaques individuais votados e aprovados também foi a supressão a alterações que seriam aplicadas à Lei de Registro de Imóveis, reduzindo essas modificações a apenas um artigo. Segundo a Presidente da Comissão, o acordo foi possível em virtude da intervenção do Dep. Alex Canziani. O artigo que acarretava perda da gratuidade do registro para a faixa entre 3 e 5 salários mínimos, no entanto, foi mantido.

A reunião foi interrompida para, na semana seguinte ser retomada, dando tempo para finalizar o acordo em torno do art. 6º do substitutivo, sobre rescisão contratual.

Na reunião para continuação da votação dos destaques, realizada em 12 de dezembro. Antes da votação, a Presidenta da Comissão menciona que está em análise o destaque para supressão do art. 6º do substitutivo, devendo se inscrever dois deputados a favor da permanência do artigo e dois contra. O Dep. Ayrton Xerez e o Dep. Fernando Chucre se manifestaram contra, enquanto o Dep. Zezéu Ribeiro e o Dep. Ivan Valente falaram a favor.

Após o primeiro orador elogiar o referido artigo por ele ser um “avanço na defesa do consumidor”, o Dep. Russomanno solicitou a palavra para apresentar um estudo que aplicava as condições de devolução do dinheiro ao adquirente de lote nas condições previstas pelo artigo: segundo os cálculos apresentados, ele seria lesado, ficaria sem o bem e ainda teria de pagar. O Dep. Russomanno menciona ter feito acordos com o setor produtivo a respeito do artigo em debate, afirmando

Ontem, eu fiz um acordo com representantes do setor produtivo. De forma nenhuma, eu quero quebrar o setor produtivo. Pelo contrário: eu quero que venha investimento do exterior para o Brasil, para que nós tenhamos empreendimentos imobiliários e possamos diminuir o déficit de moradia neste País, Sra. Presidenta. Mas está acontecendo o contrário. Nós estamos votando um artigo que vai simplesmente apenar o consumidor.

O acordo que eu fiz com o setor produtivo foi o de que suprimiríamos o art. 6º e faríamos um texto, uma emenda aditiva, para o plenário, que atendesse de fato os anseios do consumidor, para que nem o setor produtivo nem o consumidor perdessem.

Do jeito que está, é uma loucura! Nós estamos rasgando o Código de Defesa do Consumidor e jogando-o no lixo! Uma lei que nós aprovamos em 1990 e que foi um grande marco para o Brasil! Eu viajo pelo mundo e ouço dizerem que o Código de Defesa do Consumidor brasileiro é o melhor. Nós fomos buscar leis em todos os países para fazer o Código de Defesa do Consumidor. E uma lei especial o rasga. Nós não podemos permitir que este artigo seja votado desta forma! É injusto para a pessoa que está comprando o seu primeiro apartamento, o seu primeiro terreno. Se ela perder o emprego, não tem outra saída a não ser negociar para ter uma quantia devolvida. O que nós estamos vendo aqui, Sr. Presidente, é que absolutamente nada será devolvido. Muito pelo contrário: além de devolver o lote e de perder tudo o que pagou, o consumidor ainda vai ter de tirar dinheiro do próprio bolso. (CÂMARA, 2007c: 6)

Em defesa à manutenção do artigo, o Dep. Fernando Chucre afirmou:

E nós passamos por um momento de investimento no mercado, de disponibilidade de recursos. Temos a grande chance, repito, a grande chance de realmente atacar o déficit imobiliário. Como? Dando condições para o setor produtivo de investir os recursos disponíveis hoje, nacionais e internacionais, na área de habitação de interesse social.

Eu não estou me referindo apenas aos direitos do consumidor, Deputado Celso Russomanno, mas ao conjunto do nosso projeto de lei. Nós temos de estar atentos ao momento por que passa o mercado internacional. O nosso País deve alcançar um grau de investimentos num curto espaço de tempo... (CÂMARA, 2007c: 9)

O artigo 6º permaneceu no texto do substitutivo aprovado, apesar de os presentes terem se dividido na questão, tendo recebido 6 votos pela exclusão do artigo dentre os 24 parlamentares presentes.

O processo todo de tramitação do PL 3.057/2000 foi marcado por intensos debates e confronto de ideias. No entanto, é interessante observar como a questão da segurança contratual para os empreendedores teve importância. As falas dos deputados dão a dimensão dos interesses em jogo: garantir segurança jurídica dos contratos para atração de novos investidores, inclusive externos.

Um projeto de lei que teve início por uma proposição que enfocava o lote suburbano de pequeno valor, visando facilitar seu registro, ou seja, com um recorte mais social, acabou “dando carona” para setores não-vulneráveis.

5.2.3 Encontros Nacional e Regionais de Debate sobre o PL 3.057/2000

Como mencionado no Capítulo 3 desta tese, em maio/2008 o Conselho das Cidades, como resultado de debates desenvolvidos durante Seminário Nacional sobre o PL 3.057/2000,

decidiu divulgar ao público em geral o estágio, à época, da revisão da lei de parcelamento do solo urbano. Foi criado Grupo de Trabalho no âmbito do ConCidades para organização desses encontros, sendo decidida a realização de 5 seminários regionais nas cidades de Goiânia, Curitiba, São Paulo, Salvador e Belém, com o objetivo de aprofundar os debates setoriais e temáticos sobre o PL 3.057/2000, a fim de sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional antes da apreciação do projeto em Plenário.

O Encontro Nacional ocorreu nos dias 20 e 21/05/08, tendo envolvido cerca de 400 participantes, reunindo gestores públicos, parlamentares, profissionais da área, representantes de movimentos sociais e organizações não-governamentais, representantes do setor econômico⁶⁵. Na abertura do evento, a Secretária Nacional de Habitação mencionou que seria importante reconhecer os avanços trazidos pelo projeto de lei e identificar os pontos a serem aprimorados. Apresentações de outros integrantes do Ministério das Cidades destacaram como principais desafios que deveriam ser debatidos e ser considerados no projeto de lei a necessidade de se agilizar procedimentos para novos parcelamentos urbanos, aumentando a oferta de lotes; auxiliar a política nacional de regularização fundiária; reduzir a degradação ambiental e os prejuízos sociais decorrentes; consolidar a ordem urbanística, tendo o plano diretor como instrumento estrutural para a definição de novos parcelamentos e da regularização fundiária; considerar as diferenças entre os Municípios, em relação a porte, capacidade administrativa e aspectos físico-demográficos; considerar a cidade real; fortalecer a gestão democrática; construir o conceito de “gestão plena” do território. Um dos problemas apontados por integrantes do Ministério das Cidades foi a pequena mobilização da sociedade quando da discussão do PL na Câmara dos Deputados. Essa viria, portanto, a ser a razão para a proposta desse encontro nacional e dos posteriores encontros regionais.

A noção de que a ampliação do debate poderia, ao envolver no processo maior número de interesses representados, trazer soluções mais adequadas aos conflitos postos surge pela constatação de que os conflitos se polarizaram no âmbito da Câmara dos Deputados. Alguns dos parlamentares presentes ressaltaram que o substitutivo aprovado foi resultado de um acordo para tentar acelerar a sua tramitação, deixando-se para a discussão em Plenário alguns pontos que geraram conflitos, sendo destacadas as alterações propostas na Lei de Registros Públicos e questões que atingem o direito do

65 Como expositores, participaram o Ministro Herman Benjamin – do STJ; Inês Magalhães – Secretária Nacional de Habitação; Benny Schasberg – Secretário Nacional de Programas Urbanos; Deputada Ângela Amin – presidente da CDU; Deputados Zezéu Ribeiro, Renato Amary, Paulo Teixeira; representantes do Comitê de Habitação e do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano; Celso Santos Carvalho – Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos/SNPU; Nelson Saule Júnior, Coordenador do Instituto Pólis; Nabil Bonduki – FAU/USP; Caio Portugal – Secovi; Deputado Fernando Chucre; Clarismino Luiz Pereira – Presidente da Anama; Paula Ravanelli – da SRI/PR; Evilásio Faria - Prefeito de Taboão da Serra/SP e ex-relator do PL; representante da Secretaria de Estado de Habitação/SP.

consumidor, além dos condomínios fechados. A retomada do debate externamente ao Congresso teria, assim, a missão de tornar público o debate.

Essa tarefa de ampliar o debate sobre o projeto de lei, no entanto, não é simples, uma vez que ele é composto por 138 artigos em linguagem pouco acessível. A tentativa de “traduzir” o PL 3.057/2000 se constituiu, assim, no primeiro desafio a ser vencido para oportunizar o debate.

O seminário nacional e os encontros regionais tiveram a preocupação inicial de apresentar os principais pontos discutidos no projeto de lei, posto que parte das pessoas ali presentes não conheciam a versão aprovada do substitutivo. Constituir um patamar inicial de informações a serem compartilhadas para propiciar um entendimento global sobre o projeto foi uma intenção dos organizadores do evento, e vários dos expositores se preocuparam em fazer um retrospecto das discussões ocorridas até aquele momento, por meio do histórico da tramitação do projeto, dos principais avanços contidos no texto aprovado e as questões a serem aprimoradas.

Foi também mencionado anteriormente o fato de os encontros regionais terem sido orientados por questões a serem debatidas, aquelas questões que geraram maiores conflitos durante o processo de discussão nas Comissões e que se destacaram durante o encontro nacional ocorrido em Brasília. Esse documento elaborado pelo Conselho das Cidades, apresentado no Anexo C desta tese, se por um lado direciona e constrange o debate à análise de questões de interesse, por outro viabiliza a discussão tanto em termos de difusão mínima de informações a serem compartilhadas e analisadas pelos participantes, quanto por tornar o debate factível, visto o grande número de artigos que compõe o PL 3.057/2000. Como etapa preparatória aos encontros regionais⁶⁶, foram realizados debates locais em algumas regiões, como mencionado no relatório do encontro da Região Nordeste.

Os encontros ocorreram de 02 a 27 de setembro de 2008, tendo sediado o encontro as cidades de Goiânia, Curitiba, São Paulo, Salvador e Belém. Todos os encontros foram organizados em dois dias, destinando-se normalmente o primeiro dia para palestras e o segundo dia para as reuniões em grupos para discussão dos temas propostos pelo ConCidades. Esses debates em grupo foram mediados, normalmente por integrantes do Ministério das Cidades ou do ConCidades, e relatoriados, seguindo a metodologia de exposição inicial da questão, deixando claros quais os focos de críticas envolvidos, abertura da palavra aos participantes e registro de opiniões e propostas do grupo. Alguns grupos optaram por apenas elencar propostas realizadas, outros decidiram por votá-las e

⁶⁶ As informações apresentadas sobre os encontros regionais são baseadas nos relatórios gerados a partir dos debates ocorridos em cada encontro, relatoriados pela comissão organizadora local, e também por registros pessoais. Na condição de pesquisadora, participei dos encontros ocorridos em Goiânia, Curitiba e São Paulo.

estabelecer uma priorização de propostas. Essas propostas eram, ao final do encontro, submetidas ao plenário, para difusão dos resultados ou também para que em plenário se buscasse a priorização de proposições.

Ao todo, foram reunidas mais de 1 (um) mil pessoas nos encontros regionais. As vagas oferecidas em cada encontro tiveram por intenção garantir a presença e proporcionalidade de representação dos segmentos componentes do ConCidades, conforme já citado no Capítulo 3. Em geral, os eventos atraíram mais participantes dos estados que os sediaram e reuniram em sua grande maioria representantes do Poder Público, dos três níveis de governo. A seguir, são apresentadas informações dos participantes dos encontros realizados nas regiões Centro-Oeste e Sul, com informações sobre seu estado e setores de representação.

Tabela 4. Frequência de participantes por Estado de origem

ESTADOS/Origem dos Participantes							
GOIÁS/GO	DISTRITO FEDERAL/DF	MATO GROSSO/MT	MATO GROSSO DO SUL/MS	PARANÁ/PR	SÃO PAULO/SP	MINAS GERAIS/MG	Não Informaram
169	19	19	7	1	4	2	1
76,13%	8,56%	8,56%	3,15%	0,45%	1,80%	0,90%	0,45%
Total de Inscrições: 213							
Total de Participações: 222							

Fonte: Relatório do Seminário Região Centro-Oeste, 2008.

Tabela 5. Frequência de participantes por Segmento

SEGMENTOS REPRESENTADOS pelos PARTICIPANTES								
Gestores, Administradores Públicos e Legislativos			Movimentos Sociais e Populares	Trabalhadores	Empresários	Entids. Prof., Acadêmicas e de Pesquisa	Organizações Não Governamentais	Não Informaram
Poder Público Federal	Poder Público Estadual	Poder Público Municipal						
8	43	60	10	4	11	6	5	75
3,60%	19,37%	27,03%	4,50%	1,80%	4,95%	2,70%	2,25%	33,80%
Total de Inscrições: 213								
Total de Participações: 222								

Fonte: Relatório do Seminário Região Centro-Oeste, 2008.

O encontro realizado em Curitiba reuniu 194 pessoas, sendo mais da metade representantes de prefeituras do Paraná e de Santa Catarina. Chama a atenção o pequeno número de representantes do segmento Trabalhadores e de movimentos sociais/ONGs. A seguir, é apresentada a distribuição dos participantes por segmento e por estado.

Tabela 6. Participantes do Encontro Regional Sul

UF	SEGMENTOS							TOTAL
	Poder Público Federal	Poder Público Estadual	Poder Público Municipal	Academia	Trabalhadores	Mov. Sociais/ ONGs	Empresários	
PR	2	34	87	9	5	9	10	156
SC	1	2	17	3		1	2	26
RS		3	1			1	1	6
DF	3					1		4
SP				1			1	2
TOTAL	6	39	105	13	5	12	14	194

Fonte: Relatório do Encontro Regional Sul – PL 3.057/2000. Curitiba, 2008.

A divisão dos participantes por grupos temáticos para realização das discussões foi comum a todos os encontros, abordando os temas: 1) requisitos urbanísticos e ambientais, 2) licenciamento e competências e 3) regularização fundiária. No encontro da Região Sul, os debates temáticos foram precedidos por debates por segmentos — movimentos sociais/populares e ONGs, entidades de trabalhadores, entidades da área empresarial e Poder Público —, para que fossem buscados consensos intra-segmentos sobre quais posições deveriam ser defendidas. Essa dinâmica de debate favoreceu o posterior confronto de ideias, que ficaram demarcadas por segmento. No entanto, foi possível observar também que esses segmentos, à exceção dos empresários, não são de forma alguma homogêneos, havendo questões que distanciaram os movimentos ligados à luta por moradia dos movimentos ambientalistas, ou os representantes do Poder Público estadual do municipal, por exemplo.

Nem todas as questões propostas para o debate tiveram um posicionamento definido pelos presentes, muitas das quais por demandarem necessidade de maior discussão, como, por exemplo, as relacionadas à iniciativa pela regularização fundiária poder ser facultada ao setor privado e ao responsável pela implantação do empreendimento informal; em um dos encontros, o movimento social indicou que essas questões demandariam maior debate e o segmento não possuía um consenso sobre elas.

A seguir, serão apresentados os principais temas que geraram debates nos encontros. Como nem sempre foi possível, pelos relatórios dos encontros, verificar o segmento de defesa de cada proposta, o setor será identificado quando as posições forem bem delimitadas.

➤ **Gestão plena (art. 2º, XXIV)**

Indicação para que o PL estabeleça com clareza a competência dos entes federativos, ressaltando a necessidade de que municípios conurbados devam se manifestar em conjunto sobre questões comuns, sob a coordenação de organismo competente. Deve-se estabelecer com clareza que os municípios devam ter condições técnicas para assumirem

a chamada Gestão Plena, e definir estas condições. Municípios de menor porte deverão se organizar em consórcios para suportar o ônus da contratação de equipe técnica para atender questões relativas ao planejamento urbano e ambiental. Foi ressaltada a importância de previsão de aporte financeiro e técnico dos governos estadual e federal para apoiarem os municípios, com menções a novas atribuições dos municípios e falta apoio dos estados, além da ausência de planos regionais.

➤ **Infraestrutura básica (art. 2º, XVIII)**

Essa foi uma questão bem segmentada, movimentos sociais/ ONGs defendendo que iluminação pública e pavimentação deveriam ser garantidas na infraestrutura básica, por serem necessárias para garantir a segurança dos moradores e sua acessibilidade. Empresários apontaram que os custos com pavimentação seriam muito onerosos e encareceriam o preço final do lote. Parte deles defendeu que o texto permanecesse da forma proposta, enquanto alguns opinaram que a esfera municipal deveria decidir pela complementação ou não da infraestrutura, conforme a realidade local.

Representantes do poder público se dividiram entre a defesa de uma infraestrutura básica que fosse completa no texto do PL, envolvendo pavimentação, iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais e esgotamento sanitário, com tratamento, como infraestrutura obrigatória nos parcelamentos do solo urbano. Outros, no entanto, defenderam o texto proposto no PL.

➤ **Licença urbanística-ambiental integrada (arts. 33 a 36)**

Esse tema aproximou empresários e movimentos de moradia, interessados em respostas mais céleres nos processos de licenciamento, enquanto setores ligados ao meio ambiente e parte de representantes do Poder Público defendiam a manutenção da licença ambiental sob responsabilidade do Estado.

A inserção de todos os biomas legalmente instituídos, não somente a Mata Atlântica, para avaliação ambiental pelo Estado foi mencionada em vários encontros. Adoção do plano de bacia como unidade de planejamento também foi indicada.

➤ **Destinação de áreas para HIS (art. 10)**

Movimentos sociais/ ONGs defenderam que o texto do PL deve estabelecer a obrigação de se destinar uma porcentagem da área do loteamento para empreendimentos de interesse social, reconhecendo a necessidade de um esforço nacional para superar o déficit habitacional. Empresários: se posicionaram contrariamente à proposta, chegando a declarar que seria uma medida equivalente a “confisco”. Defenderam a exclusão do inciso II do art. 10.

Outras sugestões foram no sentido de se destinar pelo menos 15% de cada loteamento para a habitação de interesse social. A definição da área a ser doada deveria estar de acordo com o percentual do déficit habitacional a ser superado no município em questão.

➤ **Regularização fundiária (arts. 77 a 99)**

Movimentos de luta por moradia defendem o texto do PL, com especificidades para ZEIS. Movimentos ambientalistas, no entanto, foram contra o não-atendimento das regras dispostas nas legislações ambientais na regularização fundiária em APPs, indicando que não se deve fazer exceção no sentido de flexibilizar regras ambientais vigentes.

Regularização fundiária como dever do Poder Público, mas os demais atores devem ter a possibilidade de tomar a iniciativa dos processos; licenciamento como um procedimento que pode vir a atrasar ou inviabilizar ações de usucapião e, por outro lado, como uma garantia de regularização com qualidade e responsabilidade. A regularização fundiária de interesse específico deve ter contrapartidas destinadas a HIS.

➤ **Destinação de áreas para uso público (art. 8º)**

Empresários defenderam a diminuição de 15% para 10% da área do empreendimento a ser destinada a uso público. Movimentos sociais/ ONGs defenderam a destinação de áreas suficientes para a provisão de equipamentos de uso coletivo, como escolas, hospitais.

Foi sugerida em vários encontros a exclusão do parágrafo que prevê a liberação de destinação de área para uso público para os parcelamentos de pequeno porte.

➤ **Condomínios urbanísticos (art. 2º, XII)**

Movimentos sociais/ ONGs manifestaram-se contrariamente a essa modalidade. Em caso de aprovação dessa modalidade, indicaram que a lei federal deveria definir especialmente o tamanho máximo dos condomínios; que fosse mantida a condicionalidade de existência de gestão plena; que fossem previstas a elaboração de EIV e de contrapartidas financeiras, sociais e reservas de áreas para HIS.

Empresários posicionaram-se contra a vinculação para desenvolvimento dessa modalidade de condomínios urbanísticos somente em município de gestão plena.

Representantes do Poder Público defenderam a manutenção da gestão plena como condicionalidade e propuseram a revisão da definição de condomínio urbanístico, considerando-se a Lei Federal nº 4.591/1964; a previsão do número máximo de “lotes” ou área máxima para o enquadramento dessa nova figura foi mencionada em todos os encontros.

➤ **Loteamentos com controle de acesso (art. 124)**

Movimentos sociais/ ONGs e representantes do segmento Trabalhadores manifestam-se pela exclusão do artigo que prevê esse tipo de loteamento.

Já os empresários alegam que esta modalidade atende às necessidades de estilo de vida e de segurança de determinados segmentos sociais, além de se tratar de uma situação posta. Uma situação interessante ocorreu em um dos encontros quando um grupo de empresários que havia se manifestado contra a vinculação da modalidade de condomínio urbanístico à gestão plena acabou indicando que os loteamentos com controle de acesso fossem permitidos somente em municípios com gestão plena. Essa mudança de posição se deveu à maior oposição do restante dos debatedores em relação a esse tipo de empreendimento do que em relação aos condomínios urbanísticos.

Para representantes do Poder Público, o PL deve exigir EIV para esse tipo de empreendimento e deve restringir essa figura a municípios com gestão plena. É controvertida a aplicação, a partir de 3 anos de vigência da Lei, das normas dos condomínios urbanísticos, além de reserva de 10% de áreas de uso público localizadas internamente ao perímetro com acesso controlado.

➤ **Requisitos ambientais (arts. 12 a 19 e outros)**

Representantes ligados à área de meio ambiente criticam a flexibilização dos requisitos ambientais previstos no texto do PL, tais como: 1) a admissão de loteamentos em várzeas (terrenos alagadiços e sujeitos a inundações), desde que o loteador providencie o escoamento das águas; 2) a previsão da possibilidade de loteamentos e construções em topo de morros e declives com inclinação de até 45 graus; 3) a redução de APP ciliar de 30m, nos cursos d'água de até 2 metros, para a metade, em áreas urbanas consolidadas; 4) a dispensa de manutenção de quaisquer das APPs previstas no Código Florestal, no caso de regularização fundiária de interesse social; 5) a supressão de vegetação de APP, inclusive em Áreas de Proteção de Mananciais, em área urbana consolidada, para fins de regularização fundiária; 6) a ocupação irregular de praças e outras áreas comuns do povo é passível de legalização, após 5 anos; 7) a legalização de “clubes de campo” que se espalham ilegalmente pelas margens das principais represas e lagos.

Foram diversas as sugestões para a alteração de artigos do PL que se choquem com legislação ambiental e que as APPs sirvam ao seu propósito de preservação do bioma. Avançar em relação ao tratamento dos assentamentos informais de baixa renda em área ambientalmente frágil.

➤ **Gratuidade do 1º registro (art. 136)**

Essa questão foi muito debatida, mas não houve quem defendesse a perda da gratuidade, a opinião geral foi pela supressão do art. 136, o que suscita a ideia de que os setores registrários não participaram ativamente dos encontros.

Ao término dos 5 Encontros Regionais, ficou clara a posição de que o PL 3.057/2000 não agradava completamente a nenhum dos setores envolvidos no debate. Os relatórios organizados pelas comissões organizadoras regionais foram encaminhados ao ConCidades e um Grupo de Trabalho específico se encarregou da sistematização dos resultados.

A seguir, será apresentado o trabalho realizado pela Comissão de Articulação criada no âmbito do ConCidades com o intuito de debater os pontos identificados como mais críticos no PL, a fim de formular propostas para encaminhamento à Câmara dos Deputados.

5.2.3 Comissão de Articulação no âmbito do ConCidades

Como mencionado no Capítulo 3, o Conselho das Cidades dispôs sobre a constituição de comissão de articulação para encaminhar propostas ao PL 3.057/2000 no intuito de contribuir com o aprimoramento do texto em discussão no Legislativo. Essa comissão foi composta por um representante titular e um suplente de cada segmento que compõe o ConCidades, um assessor técnico e um suplente da Secretaria Nacional de Habitação e um assessor técnico e um suplente da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, ambas do Ministério das Cidades. Além disso, cada segmento poderia convidar até 4 convidados; foram poucos os convidados que participaram, basicamente do setor empresarial (Secovi), do Poder Público Federal (Ministério da Justiça e Ministério do Meio Ambiente) do Poder Público Estadual (Ministério Público do Estado de São Paulo), Dep. Fernando Chucre.

Segundo Resolução Administrativa do ConCidades, o trabalho dessa Comissão foi pautado pelos seguintes eixos norteadores:

- I – A ampliação da oferta de lotes urbanizados e bem localizados para a produção de habitação de interesse social;
- II – A garantia da função social da propriedade urbana e da cidade e a prevalência do interesse público sobre o interesse privado;
- III – A busca de soluções para que os vazios urbanos, cumpram a sua função social respeitados os espaços territoriais especialmente protegidos;

- IV – A recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações;
- V – A consolidação da competência do Município para promover o adequado ordenamento territorial mediante o parcelamento, ocupação e regularização do solo urbano;
- VI – A integração do licenciamento urbanístico e ambiental;
- VII – A criação de condições para que os processos de regularização fundiária de interesse social sejam mais ágeis e efetivos, contribuindo para a concretização do direito à moradia no Brasil.

Essa Comissão realizou 5 reuniões⁶⁷, realizadas entre 24 de outubro de 2008 a 06 de maio de 2009. O trabalho dessa comissão foi o de tentar “apapar as arestas” das propostas que apresentavam pontos discordantes, no intuito de construção de consensos.

A primeira reunião teve início com a apresentação do Diretor de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades, Celso Carvalho, com relação às proposições da SNPU e SNH em relação aos pontos principais para discussão do projeto de lei. A comissão decidiu que as proposições apresentadas seriam utilizadas como texto-base da discussão.

Como consensos nessa reunião, surgiram as questões de um artigo inicial com os princípios da nova lei, o aumento da oferta de lotes urbanizados de interesse social e a gratuidade do registro. Como dissensos, apareceram os temas infraestrutura básica, destinação de percentual para áreas para HIS, condomínio urbanístico, loteamento com controle de acesso, licenciamento urbanístico-ambiental, competências para o licenciamento, licenciamento do Plano de Regularização Fundiária de interesse social, regularização fundiária de interesse social em APP, regularização de interesse específico, compatibilização entre direitos do consumidor e contratos. Como propostas, foram apresentadas as ideias de criação da modalidade de parcelamento de interesse social e de previsão de plano de expansão urbana.

Na segunda reunião, realizada nos dias 26 e 27 de novembro de 2008, foi estabelecido consenso em relação à infraestrutura básica, que passaria a contar com iluminação pública e tratamento da superfície das vias de circulação de forma a que garantissem condições permanentes de tráfego, mobilidade e acessibilidade. Foi também prevista a prévia aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança para a implantação de condomínios urbanísticos.

Na terceira reunião, em 03 de fevereiro de 2009, a proposta de nova modalidade de parcelamento de interesse social ficou sob responsabilidade da SNPU, que ficou de melhorar o conceito desta nova modalidade, fazendo as necessárias integrações com o PLANHAB. Quanto à destinação de área para HIS, o dissenso permaneceu, com a

67 Relatos das reuniões e indicação dos participantes disponíveis em:
<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=605:comissao-pl-305700&catid=110:grupos-de-trabalho&Itemid=138>.

elaboração de três propostas a partir do texto-base apresentadas por representantes dos municípios, do setor empresarial e de ONGs em conjunto com SNPU. Ficou sob a responsabilidade dos representantes do Poder Público Municipal e de ONGs a proposição de redação para o novo artigo.

A quarta reunião foi realizada um mês depois e teve por pauta os temas que ainda estavam em aberto e, na quinta e última reunião, ficou acordada a inclusão do tema de plano de expansão e as discussões dos temas de destinação de área para habitação de interesse social, loteamento fechado e contratos avançaram na proposição de alguns pontos cuja aprovação ficou condicionada ainda à discussão dos conselheiros com seus segmentos, vinculando o acordo final ao conjunto dos três itens citados.

Como resultado do trabalho dessa Comissão, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada nº 74, de 02/07/2009, conforme apresentado no Capítulo 3 desta tese, por meio da qual indicou a necessidade de apresentação de uma emenda substitutiva ao PL 3.057/2000 contendo ajustes relativos aos seguintes aspectos: infraestrutura básica, parcelamento de interesse social, intervenção, licenciamento e contratos.

Tanto nos encontros regionais como no trabalho da comissão de articulação não surgiram propriamente problemas novos a serem tratados, mas foram importantes para a explicitação de conflitos e para o entendimento dos limites que o projeto de lei apresenta segundo o ponto de vista de seus diferentes grupos de interesse. Ao trazerem dados da realidade para o debate público, movimentos sociais e técnicos de diferentes regiões do País destacaram lacunas ou incompatibilidades do projeto de lei apresentado.

As questões propostas que estão ausentes do projeto de lei chegaram, em grande parte, a ser formuladas na condição de emendas ou surgiram nas audiências públicas realizadas no âmbito da Câmara dos Deputados. Sua não-inserção no texto pode ter se dado pela falta de pressão política por sua defesa ou pelo fato de se contrapor a interesses diretos de um setor predominante, como parece ocorrer em relação à intencionalidade em não se inserir a questão do plano de expansão urbana no projeto de lei. No substitutivo apresentado pelo Dep. Dr. Evilásio Farias, essa questão estava presente, tendo desaparecido das outras versões do projeto de lei.

O lançamento da MPV 459/2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedicou um capítulo específico ao tema da regularização fundiária, ocorreu em março de 2009, poucos dias após a realização da quarta reunião dessa comissão. Sustentamos que a decisão por incluir o Título III do PL 3.057/2000 na MPV mencionada responde a uma “janela de oportunidade” assumida pelo Ministério das Cidades naquele momento como forma de viabilizar o reforço para a Política Nacional de Regularização Fundiária que já estava em desenvolvimento. A constatação de que o PL 3.057/2000 tinha muitos pontos de conflito a serem resolvidos foi reforçada pelos encontros nacional e regionais realizados e pelo trabalho da comissão de articulação que as sucedeu.

5.3 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE INTERESSE ENVOLVIDOS COM O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PL 3.057/2000

Tomando por base os grupos identificados por Modesto (2006) em sua análise a partir das audiências públicas realizadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados — em que foram identificados os segmentos econômico e social, e os órgãos técnicos e governamentais como aglutinadores de presença e ações no acompanhamento da ação legislativa —, apresento neste tópico registros públicos desses setores. Esses grupos participaram de formas e com intensidades diferenciadas, tendo alguns participado mais das audiências públicas, inserindo temas de interesse para debate, outros tendo se inserido mais diretamente em seminários e encontros sobre o PL; outros, ainda, tiveram participação mais diretas, auxiliando a elaboração de emendas, por exemplo.

O contexto de elaboração e discussão das propostas permitiu a ampla participação popular nas audiências públicas. Mesmo assim, a representação de diferentes grupos de interesse se deu de maneira desigual. Movimentos de Moradia participaram em pequena escala (comparativamente à repercussão que a lei teria para a produção de novas habitações); setores empresariais estiveram sempre presentes e em maior número; e os movimentos ambientalistas participaram de maneira absolutamente difusa, não apresentando qualquer interlocutor representativo de uma posição (nem sequer o próprio Ministério do Meio Ambiente). (BISCHOF, 2008: 83)

A seguir, são apresentados documentos públicos que indicam os interesses de cada grupo em relação ao PL 3.057/2000.

Segmento Econômico

Confederação Nacional da Indústria - CNI

Seguindo a indicação advinda da obra de Mancuso (2007), a *Agenda Legislativa da Indústria*, publicada anualmente pela Confederação Nacional da Indústria, foi uma das fontes consultadas. Nas *Agendas Legislativas da Indústria* publicadas de 2009 a 2011, o PL 3.057/2000 aparece listado no capítulo relativo a indicações setoriais e foi identificado na condição “convergente com ressalva”, sendo justificada a posição da seguinte forma:

O substitutivo aprovado na CESP representa avanço com a criação de instrumentos que possibilitam a regularização de espaços hoje ocupados de forma desordenada e insegura para o meio ambiente.

Alguns ajustes ainda são necessários: a) inclusão da figura do loteamento com acesso controlado no projeto para consolidar a situação legal existente e dar maior segurança pessoal e patrimonial; b) aplicação de normas ambientais em área urbana distintas das previstas no Código Florestal, possibilitando o tratamento adequado ao meio ambiente urbano; e c) estabelecimento de mecanismos para que o empreendedor seja ressarcido pelos custos e despesas irreversíveis inerentes à

transação rescindida por inadimplência do comprador, que devem ser devidamente comprovados. Há outro ponto mais preocupante no substitutivo. Trata-se da previsão de doação de área dos empreendimentos para o Poder Público, com o fim de realizar a implantação de projetos de habitação de interesse social. Tal medida vem sendo denominada “banco de lotes”, e considerada como confisco, uma vez que obriga o segmento da indústria de lotes urbanizados a doar parte de sua produção para o Poder Público.

Em substituição a essa imposição de doação de lotes, mais adequada seria a inserção da figura do Loteamento de Interesse Social, atrelado à obrigatoriedade dos Poderes Públicos Municipais de adotarem tal modalidade quando constatada a existência de déficit habitacional naquele município. (CNI, 2011: 195)

A agenda de 2012 ainda não foi publicada, mas em seminário da RedIndústria preparatório para sua elaboração⁶⁸, o PL 3.057/2000 continua indicado pela indústria da construção civil para acompanhamento. Segundo o Presidente da CNI, esses seminários que amparam a elaboração da agenda buscam o *alinhamento das visões das diversas áreas que compõem o setor industrial e também para maior coesão nos posicionamentos e ações de influência* (CNI, 2008).

Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais - Secovi

Sobre a aprovação do substitutivo na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, em 30/11/2005, um boletim eletrônico do Secovi mencionou sobre a atuação das lideranças do setor nas negociações sobre o projeto de lei:

O PL 3.057/2000 foi objeto de exaustivas discussões entre representantes do Ministério das Cidades e de entidades do setor. Secovi e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), por intermédio de sua Comissão da Indústria Imobiliária (CII), liderada por Lair Krähenbühl (também vice-presidente do Sindicato), tiveram importante atuação na defesa dos interesses da categoria, principalmente no sentido de manter o loteamento com perímetro fechado e controle de acesso, o chamado loteamento fechado, como forma alternativa de parcelamento do solo urbano.

"Não fosse a intensa atuação dos diretores do Secovi e da CBIC, que conseguiram reverter vários aspectos prejudiciais às atividades, certamente hoje o setor teria muito a lamentar", considera o presidente do Sindicato, Romeu Chap Chap.

Caio Portugal menciona em seminário nacional sobre o projeto que o setor defende a exclusão de quatro itens: 1) a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico somente em Município de gestão plena (art. 4º, § 4º); 2) que a legislação municipal determine os locais da área urbana onde os condomínios urbanísticos poderão ser implantados, bem como sua dimensão máxima e outros

⁶⁸ Conforme documento “Construindo a agenda legislativa da indústria 2012”, disponível em: <<http://www.abifina.org.br/download/Rela%C3%A7%C3%A3o%20de%20projetos%20selecionados%20-%209fev12.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

requisitos a serem atendidos (art. 11, § 1º); 3) a aplicação das regras estabelecidas para os condomínios urbanísticos aos loteamentos para fins urbanos com controle de acesso após 3 anos de vigência da nova lei (art. 124, § 7º); 4) que seja afixado no local de acesso aos loteamentos com controle de acesso que é permitida a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público (art. 124, § 8º).

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, diretora de Regularização Fundiária e Urbanismo do IRIB, Patrícia André de Camargo Ferraz, a respeito da regularização fundiária.

Poderíamos olhar para a regularização fundiária somente como um instrumento que possibilita o direito constitucional à moradia para as pessoas de baixa renda do país, que constituem quase 90% da população. No entanto, o governo federal, o Legislativo, os empreendedores, as instituições de crédito imobiliário e poupança, os registros imobiliários e os movimentos sociais viram na regularização um instrumento valioso para a capacitação econômica do cidadão. A posse que a pessoa exerce sobre a terra e a poupança que fez em tijolos, cimento e telhas tem valor econômico. (IRIB, 2007)

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - Abecip

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – Abecip, superintendente geral Carlos Eduardo Duarte Fleury, a respeito das mudanças na matrícula do imóvel.

O superintendente geral da Abecip, Carlos Eduardo Duarte Fleury, considera o PL 20/07 uma das ferramentas mais importantes para impulsionar o setor imobiliário. Segundo ele, um dos principais benefícios do projeto, se convertido em lei, será a concentração, na matrícula do imóvel, de todas as informações sobre direitos, ônus e limitações administrativas e convencionais – urbanísticas, ambientais, etc. –, além de ações que possam atingir o imóvel. Essas medidas permitirão avaliar, mediante a certidão de determinado imóvel, a segurança ou o risco do negócio imobiliário, com sensível redução do custo transacional e mínima assimetria informativa. Tudo isso significa mais proteção para o terceiro de boa-fé adquirente de imóvel a título oneroso, bem como para credores e adquirentes de empreendimentos imobiliários. (IRIB, 2007)

Segmento Social

Fórum Nacional de Reforma Urbana

Em Boletim do FNRU publicado por ocasião da realização dos seminários regionais de discussão sobre o projeto de lei, os temas considerados estratégicos em relação ao parcelamento do solo e à regularização fundiária foram relacionados juntamente com as

propostas do Fórum para adequação do texto tendo a reforma urbana como diretriz (SAULE JÚNIOR, 2008). Em relação ao parcelamento do solo, os temas destacados foram:

- Infraestrutura básica, sendo indicada a inclusão de iluminação e pavimentação como componentes básicos a comporem os parcelamentos;
- Destinação de áreas para HIS, vincular a destinação de área equivalente a 10% do parcelamento para HIS no próprio empreendimento ou em ZEIS, justificando-se que o disposto no art. 10 do PL teria pouco impacto na geração de melhorias para habitação de interesse social e que essa seria uma contrapartida razoável a se exigir do empreendedor em virtude dos ganhos que serão auferidos a partir do empreendimento;
- Inclusão da modalidade de parcelamento de interesse social, para tratamento diferenciado quanto a financiamentos, prestação dos serviços de fornecimentos de água, energia elétrica, responsabilidades de manutenção da infraestrutura etc.;
- Plano de expansão urbana como condição de extensão do perímetro urbano, sendo sugerida sua definição no PL e prevista sua obrigatoriedade na abertura de qualquer novo loteamento que se encontre em uma zona de expansão urbana (alteração prevista na Lei nº 12.608/2012);
- Condomínio urbanístico, necessidade de serem impostos limites de tamanho para esta modalidade de parcelamento, com sugestão de limite de 50.000 m²;
- Loteamento com controle de acesso (loteamento fechado) não deve ser admitido para novos empreendimentos, devendo ser previsto para os loteamentos fechados existentes, diferentemente do disposto no art. 124 do PL, que a regularização seja condicionada a compensações urbanas e seja previsto que a implantação e a manutenção da infraestrutura urbana do loteamento regularizado sejam de responsabilidade do empreendedor e dos proprietários de lotes, bem como seja determinado o livre acesso às áreas públicas tais como praias, rios, parques, equipamentos comunitários públicos etc.;
- Devem ser mantidos os conceitos de gestão plena e licença urbanística e ambiental integrada.

Em relação aos temas estratégicos relativos à regularização fundiária, foram destacados pelo FNRU (SAULE JÚNIOR, 2008):

- Competência preponderante do município para legislar sobre regularização fundiária, sendo indicada a necessidade de supressão do art. 86 por criar vários obstáculos para regularização fundiária, em especial o parágrafo 3º que exige a

destinação de 15% do total de toda área objeto da regularização fundiária de interesse social para uso público;

- Adoção de regimes especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social, por meio da aplicação do instrumento de ZEIS, por meio da inclusão de artigo específico, com previsão de parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para fins de regularização do parcelamento;
- Obrigatoriedade de o Poder Público promover a regularização fundiária de interesse social deve ser incluída no art. 81 do PL, sendo estabelecida para os parcelamentos irregulares relacionados a planos ou programas habitacionais de iniciativa de órgãos da Administração Direta ou Indireta vinculados aos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, localizados em áreas públicas e considerados como consolidados, que tenham direitos reais constituídos, como por exemplo o direito a concessão de uso especial para fins de moradia, ou definidas como ZEIS. *No caso da regularização fundiária de assentamento urbano de interesse social localizado em áreas particulares, nas quais os posseiros tenham direitos reais constituídos através de usucapião urbano ou ordinário, a lei deve prever que o Poder Público tem a obrigação de prestar ou viabilizar, os serviços de assistência técnica e jurídica e social para a população de baixa renda;*
- Contrapartidas da regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda, sendo incluído no art. 89 do PL possibilidade de destinação de recursos financeiros para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, destinação de áreas urbanas para projetos de HIS e promoção de projetos de HIS;
- Gratuidade do registro da regularização fundiária, que está sendo revertida pelo PL, apesar de prevista na Lei Federal nº. 10.932/2004, bem como no art. 12 da lei federal sobre a regularização fundiária dos imóveis da União (Lei Federal nº. 11.481/2007), que alterou o artigo 290-A, da lei de registros públicos (Lei Federal nº. 6.015/ 73); sugestão para supressão do art. 136 e dos incisos II e III do art. 138.

Órgãos Técnicos

Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – Anamma

- “Na versão em que está, o projeto é inaplicável, inexecutável e inaceitável”, disse o presidente da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), Clarismino Luiz Júnior. [...]
- Os secretários municipais concordam que a legislação deve ser atualizada, mas se insurgem contra a licença urbanística e ambiental integrada, emitida em conjunto por

órgãos ambientais e urbanísticos municipais, prevista pelo projeto. Entendem que os órgãos ambientais devem ser independentes para emitir licenças de acordo com parâmetros próprios, sem se submeter à maior força política que os órgãos urbanísticos normalmente têm.

- Os gestores lembram ainda que critérios especificamente urbanísticos já levaram a erros como a correção de rumos de rios, drenagem de mangues e ocupação de encostas que hoje custam caro na forma de deslizamentos e alagamentos, prejuízos que poderiam ter sido evitados se no passado houvesse análise ambiental independente.
- “Atualmente muitos trabalhos tentam corrigir erros de planejamento do passado”, avalia a assessora jurídica da Anamma, Cynthia Cardoso. “Se errarmos na nova legislação, em breve teremos de trabalhar por novas correções”⁶⁹.

Órgãos Governamentais

Ministério das Cidades

Em 2005, em publicação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos sobre regularização fundiária, é mencionado:

Quanto às dificuldades legais [para a regularização fundiária], o principal desafio atualmente é a revisão da Lei Federal de 1979, que trata do parcelamento do solo (LF nº 6.766), ora em tramitação na Câmara dos Deputados. A SNPU tem contribuído para transformá-la em verdadeira Lei de Responsabilidade Territorial, articulando a participação dos vários agentes sociais e diferentes níveis de governo nas discussões sobre sua revisão. A tarefa é adaptá-la aos avanços da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade.

Busca-se enfrentar, principalmente, três questões básicas. O reconhecimento da competência municipal para licenciar tanto os novos parcelamentos de solo quanto os planos de regularização fundiária; a integração dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental; e a inclusão de um título específico referente à regularização fundiária, com regras e procedimentos simplificados para a regularização de interesse social. Esta mudança resultará, inclusive, no barateamento do lote legal. (BRASIL. MC/SNPU, 2005: 16)

Nessa mesma publicação, é mencionada a participação do Ministério das Cidades no processo de discussão do projeto de lei a partir de 2003, sendo indicados ainda outros partícipes e a questão da ampliação da oferta de lote urbanizado aproximando as pautas dos movimentos sociais ligados à reforma urbana e o setor produtivo.

Durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), por mais de três anos, ocorreram mais de 800 reuniões e várias audiências públicas que, desde 2003, foram intensamente acompanhadas pelo Ministério das Cidades. Estas audiências contaram com a

⁶⁹ Municípios querem autonomia para dar licenças ambientais. *Estadão online*. 27 mar. 2008. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2008/03/27/37209-municipios-querem-autonomia-para-dar-licencas-ambientais.html>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

participação direta dos vários setores interessados na aprovação do projeto: setor imobiliário, cartórios de registro de imóveis, fórum da reforma urbana, movimentos sociais e entidades profissionais. Na fase de debates da Comissão de Constituição e Justiça, além destes setores, participaram ativamente dos debates entidades de defesa do consumidor, Ministério Público e entidades ambientalistas.

No campo da reforma urbana, a grande luta dos movimentos sociais, ONGs e entidades profissionais foi garantir o estabelecimento de regras simplificadas para a regularização fundiária sustentável de interesse social, assim como para a ampliação do acesso dos mais pobres ao mercado formal de lotes e moradias. O objetivo de ampliar o mercado, racionalizando o processo de produção de lotes e integrando os licenciamentos urbanísticos e ambientais também foi um objetivo perseguido pelo setor produtivo, que também lutou por uma agenda de mais segurança contratual no processo de compra e venda dos lotes. (BRASIL. MCidades. SNPU, 2005: 69)

Com a aprovação do substitutivo na Comissão Especial, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades publicou em sua página oficial na internet uma notícia destacando os principais pontos positivos do projeto e os pontos que precisariam de alteração em sua análise no plenário, enfatizando a importância da mobilização de representantes dos vários setores comprometidos com a luta pelo direito à moradia que se organizassem de forma a acompanharem o processo de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados. Os pontos positivos destacados foram:

- Instituição do conceito de Gestão Plena, entendida como a condição do Município que conta com o Plano Diretor Participativo à luz do Estatuto da Cidade, com órgãos administrativos nas áreas de política urbana e ambiental e com conselhos municipais que garantam a participação da sociedade na elaboração dessas políticas.
- Integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental.
- Licenciamento integrado de responsabilidade do Município quando este detém a condição de gestão plena, estabelecendo os casos de exceção em que o licenciamento ambiental é atribuído ao Estado.
- Instituição de um capítulo específico sobre a regularização fundiária sustentável, estabelecendo diretrizes e procedimentos gerais, inclusive quanto à regularização fundiária de interesse social em APP, e remetendo à lei municipal a definição dos procedimentos de licenciamento do plano de regularização fundiária.
- Instituição de novos instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse que possibilitam agilizar os processos de regularização fundiária. (BRASIL. MCidades. SNPU, 2008)

O mesmo documento relaciona os dispositivos tidos como incompatíveis com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pela SNPU, demandando alteração em plenário da Câmara dos Deputados antes de ser remetido ao Senado. Foram mencionados o estabelecimento de situações claras em que o licenciamento deva envolver análise pelo Estado, alteração da proposta de “loteamento com controle de acesso”, realização do licenciamento do Plano de Regularização Fundiária pelo Município, alteração do art. 86 no que tange à limitação da regularização fundiária de interesse social em municípios sem gestão plena, alterar art. 136 quanto ao custo do registro da regularização fundiária de interesse social e buscar

proteger o adquirente de lote por meio de alterações ao art. 6º (BRASIL. MCidades. SNPU, 2008).

Ministério Público

No Capítulo 3 desta tese, foi apresentado pronunciamento feito em sessão da Câmara dos Deputados a partir de moção apresentada pelo Ministério Público de São Paulo em relação ao substitutivo em apreciação à época pela CCJC. A seguir, destaco outras manifestações públicas feitas pelo Ministério Público.

Em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*⁷⁰, ainda durante a tramitação do projeto na CDU, o procurador Antonio Herman Benjamin, muito presente em diversas fases do projeto, nas audiências e votações, e também participante do Encontro Nacional, afirma sobre o projeto de lei:

Ele ressuscita o chamado lote motel, que existia antes do Código de Defesa do Consumidor [...]. Mesmo que o comprador tivesse pago 90%, se parasse de pagar perderia tudo. Havia empresas especializadas nisso. Do jeito que está, o projeto abre possibilidade a tantos descontos [em caso de devolução do bem] que é possível que o comprador não apenas perca tudo o que já pagou como, segundo projeções, fique em alguns casos até devendo. Se isso passar, será o primeiro retrocesso.

Outra questão polêmica no PL é o chamado “artigo Sérgio Naya”⁷¹, que permite a empreendedores que tenham cometido crimes contra o consumidor e o meio ambiente continuar atuando e ter seus novos projetos aprovados. Utilização de APP como áreas de lazer em condomínios e possibilidade de redução em relação ao previsto no Código Florestal são pontos que geram muitas críticas.

Em palestra promovida pelo Instituto Pólis, em maio de 2008, a promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo comenta questões que eram foco de preocupação do Ministério Público quando da discussão do PL ainda na Comissão de Desenvolvimento Urbano, algumas das quais permanecem no substitutivo aprovado pela Comissão Especial.

O Ministério Público fez muita oposição ao Projeto da Lei, no final do primeiro mandato do Presidente Lula, quando ocorreu um grande esforço do Governo para aprovar o Projeto de Lei nº 3.057, em virtude de vários problemas. Em primeiro lugar, em função de questões relacionadas ao direito do consumidor. Na parte contratual, há tantos conflitos entre os termos do Projeto de Lei e o Código do Consumidor, que eu não sei até que ponto é interessante para os empreendedores ter tantas cláusulas que podem ser consideradas leoninas e que acabarão por ser questionadas

⁷⁰ Matéria intitulada “Promotoria e ONGs apontam retrocessos”, publicada em 16/01/2006, de autoria de Luciana Garbin.

⁷¹ Em referência ao ex-deputado, dono da construtora Sersan, empresa que construiu o edifício Palace 2, que desabou na cidade do Rio de Janeiro em 1998, matando oito pessoas e deixando 300 famílias desabrigadas.

judicialmente. Talvez seja melhor ter um contrato mais equilibrado e que vá prevalecer. Outra questão a respeito da qual havia oposição do Ministério Público era a questão do registro imobiliário e essa parte foi retirada do Projeto, o que foi muito salutar, porque ela também não estava equacionada devidamente. Há também oposição à figura dos condomínios urbanísticos, loteamentos com fechamento de acessos. [...] E, por fim, outra questão que era objeto de muita preocupação no Ministério Público, sobretudo dos promotores do meio ambiente – a questão ambiental. (BERÉ, 2008: 49)

Os grupos de interesse aqui apresentados manifestaram-se publicamente sobre as posições defendidas em relação ao PL 3.057/2000. Essas posições corroboram com a postura assumida nas arenas públicas estudadas.

5.4 ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS UTILIZADAS PELOS GRUPOS DE INTERESSE

Vimos ao longo deste trabalho diversas estratégias utilizadas pelos grupos de interesse para que suas demandas sejam atendidas. Dentre as mais comuns no âmbito da arena parlamentar estão as emendas; por meio delas, os grupos têm a chance de inserir diretamente no texto legal suas proposições.

Identificamos mais dois tipos de estratégias a que denominamos de “apoios cruzados”, quando um grupo de interesse apoiava outro em alguma questão secundária em troca de apoio para questões primárias; e o “consenso intra-grupo”, pela qual são definidos focos de atenção para amparar as ações do grupo.

Apoios cruzados

Uma das estratégias dos grupos de interesse é, a partir da definição de suas questões centrais de interesse, a de estabelecer acordos com outros grupos em busca de apoio às suas demandas. Como parte desses acordos, os apoios cruzados e condicionados são prática comum de negociação legislativa. No caso do PL 3.057/2000, alguns apoios cruzados deram sustentação à proposta do substitutivo, como o do Fórum da Reforma Urbana à proposta sobre condomínios urbanísticos em contrapartida ao apoio do setor empresarial ao Título de Regularização Fundiária (BONDUKI, 2007: 344).

Consenso intra-grupo sobre temas para exercício da pressão

A formação de consenso intra-grupos como estratégia para amparar o exercício democrático de pressão e encaminhamento de propostas no decorrer do processo de tramitação do PL 3.057/2000 ocorreu em diversos momentos. Um mesmo grupo de interesse pode ter questões em torno das quais haja mais consenso do que outras, daí a importância dessa etapa. Destaco aqui dois exemplos desse tipo de atuação. Antes,

porém, eu gostaria de fazer uma observação sobre outra forma também muito comum de exercício de pressão chamada *lobby*⁷². Esse recurso não é regulamentado no Brasil, sendo necessário outro tipo de investigação para atestar sua influência. A pesquisa realizada aqui se baseia em documentos públicos em que as instituições envolvidas relatam seus interesses.

Em relatório anual de atividades da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC de 2006, que registra as principais ações desenvolvidas no sentido de representação e articulação de interesses da cadeia produtiva — construtores, engenheiros, arquitetos, incorporadores, fabricantes de materiais, revendedores de materiais, corretores, administradores de imóveis, federações estaduais e agentes financeiros — são registradas proposições relacionadas ao projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana feitas pelo setor:

- Sugestão de emendas ao PL 3.057/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Sensível aos pleitos apresentados, o deputado Custódio Mattos (PSDB/MG) protocolou todas as emendas sugeridas na CCJC.
- Apoio à manutenção do Art. 13 do projeto que trata das Áreas de Preservação Permanente (APP) em áreas urbanas consolidadas. Envio de posicionamento do setor ao relator do Projeto de Lei 3.057/00 na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). (CBIC, 2006)

Dentre as onze emendas apresentadas à CCJC em 2006, havia emendas que versavam sobre os principais temas de interesse do setor, como condições para aprovação de loteamentos de acesso controlado e para implantação de condomínio urbanístico, além de emenda sobre regras contratuais em relação ao adquirente de lotes.

Outros setores também se utilizaram dessa estratégia para organização de mecanismos de pressão. No início de agosto de 2006, foi realizada reunião extraordinária do Comitê de Planejamento e Gestão do Uso do Solo para discussão sobre a Medida Provisória 292/06 e sobre o PL 3.057/2000. Em relação à MPV 292/06, que tratava de questões relativas à utilização ordenada de bens imóveis de domínio da União, a questão em foco era de que o prazo de vigência iria se concluir sem perspectiva de sua aprovação em virtude de a pauta do Congresso estar trancada por outra medida; sendo considerada estratégica para a política urbana, seria necessária a elaboração de um projeto de lei para envio ao Congresso para tratar dessa questão. Com relação ao PL 3.057/2000, é mencionado em boletim da Anpur, entidade que integra o referido Comitê:

Resumidamente, dentre as 76 emendas propostas ao PL, existe uma, a de número 69, que resulta de um entendimento amplo sobre a questão, apoiada por grande número de deputados, por diversos movimentos sociais e por setores empresariais

⁷² Há países em que o exercício do *lobby* é regulamentado, como no caso dos Estados Unidos, em que ele é previsto em lei desde 1945.

envolvidos com as questões do parcelamento e da regularização fundiária. Segundo o informe encaminhado pelo MCidades, os principais tópicos de divergência ainda existentes dizem respeito à gratuidade do registro cartorial, a contratos de compra, a loteamentos fechados e a áreas de proteção permanente. (ANPUR, 2006)

Como a arena parlamentar é permeável a agentes externos, posto que suas discussões são públicas e seus principais componentes, deputados e senadores, estão em relação direta com suas bases, esse tipo de reunião de acompanhamento da atividade legislativa feita por órgãos ligados ao governo ou por organizações setoriais, tem a função de alinhamento de agenda, organizando os diversos grupos de interesse em torno do debate, de forma a buscar a difusão de consensos previamente estabelecidos.

A Emenda nº 69/2006, citada no excerto anterior, foi apresentada pelo Dep. Walter Feldman (PSDB/SP), como emenda substitutiva global, que segundo sua justificção “procura traduzir o consenso que vinha sendo negociado antes da criação da comissão especial”.

Nesse momento da tramitação do PL 3.057/2000, como estava para se encerrar a legislatura, havia interesse por parte dos parlamentares mais envolvidos com a matéria para que sua aprovação ocorresse. Um dos defensores de sua aprovação era o Dep. José Eduardo Martins Cardozo (PT/SP), que temia que o trabalho de negociação feito até aquele momento se perdesse em caso de mudança da legislatura, chegando a promover cerca de 70 audiências públicas com diferentes setores envolvidos na intenção de buscar apoio ao projeto (BONDUKI, 2007: 335). No entanto, não houve tempo hábil para sua aprovação.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Partindo do conceito de arena pública, este Capítulo buscou apresentar como se estruturou o debate em torno do PL 3.057/2000. Na arena parlamentar, destacamos como pontos importantes do projeto de lei as audiências públicas, que reuniram especialistas de diversas áreas, na condição de convidados, e as sessões de votação do substitutivo aprovado pela Comissão Especial. Foram abordadas também arenas públicas constituídas para debater o projeto de lei após sua aprovação na Comissão Especial, quando foram reunidas cerca de 1,5 mil pessoas em encontros de iniciativa do Ministério das Cidades e do ConCidades, tanto no encontro nacional como nos regionais.

Essas arenas interferiram em momentos diferenciados da tramitação do PL, algumas delas tendo interferência maior na época de elaboração do PL, até a aprovação de seu substitutivo na Comissão Especial, e outras arenas interferiram de certa forma na paralisação dessa tramitação.

Vimos também neste capítulo algumas das estratégias que os grupos de interesse utilizaram para que suas propostas de interesse fossem consideradas no PL, por meio da apresentação de emendas por exemplo, e pela formação de consenso intra-grupo e pela troca de apoios entre grupos.

O processo todo de tramitação do PL 3.057/2000 foi marcado por intensos debates e confronto de ideias, em que temas novos foram trazidos ao debate e foram incorporados ao PL, como temas presentes em determinado momento perderam seu espaço. É interessante observar como a questão da segurança contratual em caso de inadimplência do adquirente de lotes e frações ideais teve importância para os empreendedores. As falas dos deputados nas sessões de aprovação do substitutivo dão a dimensão dos interesses em jogo: garantir segurança jurídica dos contratos para atração de novos investidores, inclusive externos.

Assim, um projeto de lei que teve início por uma proposição que enfocava o lote suburbano de pequeno valor, visando facilitar seu registro, ou seja, com um recorte mais social, acabou “dando carona” para setores não-vulneráveis.

As arenas públicas que se constituíram durante o processo de tramitação do PL 3.057/2000 e até sua aprovação na Comissão Especial auxiliaram na formação dos temas que entraram na agenda de debate, enquanto as arenas que se constituíram após a sua aprovação contribuíram para enfatizar que o projeto de lei era plenamente aceito por nenhum dos grupos, ficando claros os limites para resolução dos conflitos pelo menos naquele momento.

Medidas políticas organizadas pelo Executivo, que tinha atuado durante grande parte do processo de tramitação do PL no apoio técnico aos debates, redundaram na apresentação do título de regularização fundiária por meio de medida provisória. Ao realizar esse movimento, o principal foco de interesse do Ministério das Cidades foi equacionado, contribuindo para a mudança de foco em relação à centralidade da aprovação desse projeto de lei.

CONCLUSÃO.

POSSÍVEIS IMPACTOS DE UMA FUTURA LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA

Esta tese abordou o processo de elaboração e tramitação do projeto de Lei de Responsabilidade Urbana, que trata do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável. Apesar de ser o Município o ente federativo competente pelo ordenamento urbano, a legislação federal cumpre a função de regramento geral.

É possível identificarmos três tempos na regulamentação federal sobre o parcelamento do urbano:

- Decreto-Lei nº 58/37: centrado na regulação da relação contratual estabelecida entre loteador e adquirente de lotes em prestações. Previu a existência de plano de loteamento e o envolvimento do Município em sua aprovação, mas, ao não prever medidas penais pelo não-cumprimento das regras estabelecidas, mostrou-se ineficaz até mesmo para o controle das relações de compra e venda de lotes que pretendia exercer. Visão preponderante sobre a propriedade.
- Lei nº 6.766/79: definiu parcelamento do solo para fins urbanos, estabeleceu regras para inserção do parcelamento na cidade e requisitos mínimos a serem atendidos em seu protejo, além de prever infrações penais para o descumprimento das disposições. Visão que buscou integrar o desenho do parcelamento à cidade.
- PL nº 3.057/00: buscou compatibilizar o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária sustentável. Desafio de construção da “cidade sustentável”, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Como vimos no Capítulo 3 desta tese, a tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana teve início em 2001, quando alguns projetos de lei relacionados ao parcelamento do solo urbano foram reunidos em torno do PL 3.057/2000, que tinha por foco a regularização de lotes suburbanos de pequeno valor. Desde o início de sua tramitação foram organizados debates, reuniões e audiências públicas a fim de discutir o tema. A motivação para a revisão da Lei Lehmann foi justificada pela necessidade de sua adequação a outras legislações relacionadas à política urbana que foram aprovadas após a sua elaboração.

À medida que o processo de tramitação se desenvolvia e mais grupos de interesse se aglutinavam em torno do projeto de lei, as condicionantes do debate foram sendo

estruturadas. Assim, a entrada do Ministério das Cidades nos debates sobre o PL 3.057/2000, em 2003, contribui para que o projeto passe a contar com um título específico sobre regularização fundiária. Outros interesses também tiveram lugar no PL, como os do setor empresarial, preocupado com a segurança jurídica em caso de rescisão de contratos por parte de adquirentes de lotes, interessado na previsão em legislação da figura dos condomínios fechados, um de seus principais produtos, e também em menos exigências para a produção de parcelamentos do solo urbano.

Vimos no Capítulo 5 que o processo de elaboração e tramitação do PL 3.057/2000 envolveu e mobilizou diversos interesses, aglutinados segundo questões ligadas ao meio ambiente, ao aumento da produção de lotes destinados à HIS, à garantia por segurança nas relações contratuais relacionadas ao parcelamento do solo urbano, à elaboração de regras mais simplificadas de regularização fundiária, à previsão legal de produtos imobiliários atualmente negociados.

O PL 3.057/2000, na versão do substitutivo aprovado na Comissão Especial em dezembro de 2007, trouxe alguns conceitos novos para a forma de intervenção urbana, como o conceito de gestão plena, condição assumida pelo Município que possua concomitantemente plano diretor aprovado e atualizado nos termos do Estatuto da Cidade, órgãos colegiados de controle social e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental. Por esse conceito, o PL pretendia que o Município se constituísse plenamente autônomo para a emissão da licença urbanística-ambiental integrada, com isso enfrentando um dos principais problemas de gestão relacionados ao parcelamento do solo urbano e à regularização fundiária em decorrência da atuação setorial atualmente existente em ambas as áreas.

Esse conceito gerou muitos conflitos entre gestores urbanos e ambientais, receosos de uma submissão de um setor a outro, quando da emissão da licença integrada.

O Título III do PL 3.057/2000 sobre regularização fundiária foi incluído na medida provisória que deu origem ao Programa Minha Casa, Minha Vida e foi aprovado na forma da Lei nº 11.977/2009. Quanto ao projeto de lei, ele ainda continua em tramitação, sem haver perspectiva sobre sua retomada.

Pelo conceito de gestão plena, o determinismo setorial poderia ser enfrentado, por meio da construção intersetorial de uma nova lógica de ação e intervenção. A partir dessa concepção, faremos a seguir algumas considerações sobre possíveis impactos para o planejamento urbano no caso de uma futura aprovação do PL 3.057/2000.

Possíveis Impactos para o Planejamento Urbano

Até que ponto o problema ligado à regularização de loteamentos se refere à falta de legislação específica ou à capacidade técnica e institucional para lidar com essa questão? Em seu estudo, Silva (1990) aborda a vontade política presente durante a primeira metade da década de 80 no Município de São Paulo de forma a eliminar os loteamentos irregulares da cidade. A autora aborda uma série de leis municipais de parcelamento do solo desde 1923 que, se aplicadas, poderiam ter evitado grande parte dos problemas verificados. Ao mesmo tempo, ela chama a atenção para a dificuldade técnica de análise dos processos de regularização, muitas vezes empreendida de forma isolada, sem se analisar o contexto do loteamento e sua inserção no tecido urbano, limitando sua análise às plantas, poucas vezes interferindo-se nas propostas de traçado de vias e de divisão em lotes feitas pelo loteador, deixando para segundo plano a responsabilidade do loteador. Essa análise isolada teria acarretado muitas vezes exigências técnicas incoerentes, inúteis ou até mesmo inadequadas em relação à situação urbano-ambiental verificada.

Silva (1990: 98) chama a atenção para uma questão interessante, de que a inserção desarticulada do Poder Público no território muitas vezes tem relação com a descoordenação dos movimentos populares, que em suas reivindicações competem pelas respostas do Estado. A autora apresenta como hipótese que se os movimentos se articulassem por soluções integradas talvez tivessem o poder de indução a que a administração pública desenvolvesse uma maior articulação de suas ações. Apesar dos 22 anos que nos separam do referido estudo, essa é ainda uma questão que nos desafia: o rompimento da setorialidade e a coordenação no território de ações empreendidas por diferentes níveis de governo. A criação do Ministério das Cidades buscou romper o tratamento fragmentado das questões urbanas, apresentando avanços em relação às discussões que têm como foco a cidade, e ao mesmo tempo mostrando como é difícil construir institucionalmente essa proposta e romper barreiras internas ao órgão; porém, o caminho ainda é longo e passa pela formação técnica e pela organização política. Essa maior articulação dos agentes e das políticas no ambiente urbano conferiria maior eficácia e efetividade das ações, dando maior transparência a elas e evitando que interesses particulares continuem a se sobrepor a interesses públicos.

O fraco poder de investimento na qualificação de profissionais pela administração municipal e a falta de instrumentos de apoio ao planejamento podem ser notados não somente em municípios menores, mas frequentemente em capitais. Além disso, a rotatividade de técnicos dificulta a capacitação dos gestores locais (BIENENSTEIN *et al.*, 2011; BATTAGLIA, 1995). Falta de informações e cadastros municipais atualizados também são outro impedimento à atuação sobre o meio ambiente urbano. Como mencionam Bienenstein *et al.* (2011: 179),

Os municípios não dispõem de informações atualizadas e georreferenciadas sobre os assentamentos, o que, sem dúvida, representa mais um gargalo que pode chegar a

inviabilizar processos de regularização fundiária. Na verdade, uma parcela deles não conhece a cidade informal existente em seu território, o que se reflete na capacidade de planejar e elaborar políticas públicas.

Possíveis Impactos no Ambiente Construído

O ambiente construído é resultante das relações sociais existentes em determinado local e período histórico. Como exposto no início desta tese, o desafio que se apresenta para o espaço urbano brasileiro é o da maior igualdade no acesso aos benefícios da vida cidadina, por meio da legalização da ocupação legítima de grande parcela da população. As pautas do direito à cidade e da justiça social devem se fundir para que a utopia da “terra para todos” possa ser alcançada. Mas será que se o PL 3057/2000 se transformar em lei ele contribuirá a obtenção de um ambiente urbano maior responsabilidade territorial e sustentável, conforme denominações nele presentes?

Será que o PL poderia contribuir para diminuição da desigualdade social e da pobreza? Ele propiciaria uma redistribuição fundiária?

Num país tão diverso como o Brasil, como uma lei federal de parcelamento do solo pode influir no ambiente construído? Como garantir/ estimular que as legislações municipais decorrentes da lei federal aprovada sejam realmente adaptadas às suas realidades locais?

Essas questões foram a motivação para a elaboração deste trabalho e suas respostas se basearam no entendimento de que a política é o *locus* para a construção das possibilidades, de que o futuro não está predeterminado.

Regularização Fundiária

Bienenstein *et al.* (2011) nos inspira otimismo ao relatar os resultados que vêm sendo obtidos a partir de experiência de extensão universitária em projetos de regularização fundiária desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), reunindo professores e estudantes das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Engenharia, Ciências Sociais e Serviço Social. Segundo os autores, o envolvimento da universidade de forma interdisciplinar tem auxiliado o desenvolvimento de práticas inovadoras de atuação, além do aprendizado junto aos movimentos populares organizados e da oportunidade de troca de saberes.

Ainda segundo os autores, ao ter como pauta a garantia por direitos de cidadania, da qual o acesso à terra é um dos componentes, o envolvimento da universidade no processo de regularização fundiária tem auxiliado o rompimento da dependência clientelista tradicionalmente presente nas cidades brasileiras, em que representantes da administração pública municipal ou do legislativo local transfiguram investimentos

públicos em favores e, assim, buscam cooptar a população ali residente (BIENENSTEIN *et al.*, 2011: 181).

Sobre os “condomínios fechados”

Em relação aos condomínios urbanísticos, “fechados”, ou outros termos utilizados, para se referir às “cidades de muros” que vêm sendo construídas por diversas partes do país, eles não foram previstos em lei geral, sendo sua existência questionada frequentemente no Judiciário. Alguns empreendedores se utilizam da lei de condomínios de 1964, outros se amparam na concessão para utilização de áreas públicas expedida pelos municípios para não atenderem às determinações da Lei nº 6.766/79 quanto à cessão de áreas de domínio público. O fato é que esse tipo de empreendimento atualmente também é um passivo urbano-ambiental, pois interfere na paisagem urbana, cria barreiras físicas na cidade, reforça a segregação. Muitos deles existem por manobras feitas no âmbito do Judiciário, onde diversas ações sobre o assunto tramitam movidas por associações de moradores e pelo Ministério Público, principalmente. O PL 3.057/2000 procurou tratar dessa questão conceituando os condomínios urbanísticos, prevendo a destinação de áreas destinadas ao domínio público fora dos perímetros desses empreendimentos, indicando a definição no Plano Diretor de áreas passíveis ao desenvolvimento dessa modalidade de parcelamento urbano e suas dimensões máximas, além de determinar a possibilidade de sua instalação somente em municípios com gestão plena.

Os apelos mercadológicos em relação a esse tipo de “produto” citam a maior segurança oferecida e a exclusividade de se morar em empreendimentos desse tipo. Em relação ao primeiro aspecto, não há dados estatísticos diferenciando a taxa de violência intra ou extra-muros, mas os muros ao causarem a cisão com o ambiente chamam a atenção e inspiram o desafio de ultrapassá-los. Matérias jornalísticas frequentemente comentam sobre “arrastões” em condomínios fechados, e esse tipo de empreendimento no Estado de São Paulo acabou recebendo exclusividade também por parte da polícia, que criou o Programa de Prevenção e Repressão de Roubos a Condomínios, dedicando-lhes tratamento por uma delegacia específica.

Do ponto de vista urbanístico, os principais impactos desse tipo de empreendimento são de ordem viária, em virtude de suas grandes dimensões; interferem na paisagem devido ao seu padrão uniforme; não se relacionam com o meio ambiente circundante; são pólo geradores de tráfego, pois possuem normalmente uma via de acesso. Durante a discussão sobre o projeto de lei, a questão dos condomínios fechados foi posta como uma questão fática por praticamente todos os parlamentares que trataram da questão, sendo ressaltado que esse tipo de empreendimento deveria ser regulado para não ter interferências negativas nas cidades. Mas será que do ponto de vista urbano-ambiental

esse tipo de empreendimento deveria ser visto como um fato cristalizado, uma regra de mercado que tenha de ser incorporada à regulação urbanística?

Ao analisar o processo de tramitação do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, Bonduki (2007) chama a atenção para a cidade que se vislumbra a partir do projeto: uma cidade cindida entre “condomínios fechados” e entre assentamentos irregulares, ambos os lados desvalorizando os aspectos ambientais. E o urbanista se pergunta: poderia ser diferente, uma vez que ele resultou dos movimentos de luta presentes na sociedade? Segundo o autor, “[...] a cidade expressa o que é a sociedade, e o grau de segregação e desigualdade presente na sociedade brasileira não poderiam gerar outro espaço urbano que não este” (2007: 347). E assim chegamos a um dilema, pois partimos da identificação de uma cidade fragmentada e segregada, e chegamos a um projeto de lei que regulamenta essa mesma situação.

Bauman (2008: 73), baseando-se nas observações do autor Cornelius Castoriadis sobre a diminuição da ação crítica em nossa sociedade, afirma que quando as pessoas deixam de acreditar na possibilidade de mudar suas condições de vida, a sociedade perde sua autonomia, chegando ao que ele denomina de “época da conformidade universalizada”.

Sobre a construção de dois padrões de cidade

Se o nosso problema já foi a existência de leis forjadas para além de nossa realidade, baseada em teses desvinculadas de nossa configuração urbana, ou ainda circunscritas a parcelas de nossas cidades, o desafio que se apresenta agora é o de sobressaltar essa realidade que se nos apresenta. Como superar esse processo de naturalização da desigualdade em nosso País de forma a alcançarmos valores mais gerais e coletivos, e dessa forma a concretização dos direitos sociais garantidos em nossa Constituição Federal e da função social da propriedade e da cidade?

O sociólogo Jessé Souza, ao demonstrar como a própria academia interpretou e sedimentou explicações que naturalizaram o processo de desigualdade na sociedade brasileira, afirma que os princípios estruturantes de nossa sociedade não são o personalismo e o patrimonialismo. Segundo o referido autor, a “[...] naturalização da desigualdade periférica não chega à consciência de suas vítimas, precisamente porque construída segundo as formas impessoais e peculiarmente opacas e intransparentes devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma ‘ideologia espontânea do capitalismo’ que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular” (SOUZA, 2003: 179).

O acesso à infraestrutura mínima para todos não é uma questão técnica vinculada ao custo do lote, ela é uma questão política e assim deve ser tratada. É importante ficar clara a necessidade de se baratear o preço do lote para que mais pessoas tenham acesso à

terra urbanizada, mas é importante também romper com a noção de subcidadania a que grande parcela da população está condicionada. Quando essa discussão recai no preço do lote, na importância de baratear seu custo para não continuarmos a excluir a população pobre do acesso regular à terra, estamos na realidade reproduzindo os padrões de subcidadania em nossa sociedade.

À guisa de conclusão

Os problemas urbanístico-ambientais aos quais o projeto de lei pretendia oferecer respostas continuam a requerer soluções. O Estatuto da Cidade previu a simplificação da legislação de parcelamentos e ocupação do solo e das normas edilícias com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes nas áreas habitacionais. Esse desafio ainda está por ser vencido.

O processo de discussão do PL 3.057/2000 permitiu diálogos intersetoriais sobre as questões relacionadas ao parcelamento do solo urbano e à regularização fundiária. Esse processo permitiu que se sentassem à mesma mesa empresários, urbanistas, integrantes de movimentos sociais, administradores públicos, parlamentares, cada qual contribuindo com seu olhar sobre as questões debatidas, algo que não ocorre comumente, apesar de serem todos agentes da construção do espaço urbano. Esse não é um processo a ser subestimado, independentemente de até o momento o projeto não ter redundado em uma nova lei. O entendimento compartilhado e aceito socialmente sobre o problema que se pretende regular é um dos pressupostos para a mudança nas políticas públicas, juntamente com a possibilidade técnica para sua implementação, as decisões políticas e a pressão exercida pela opinião pública (KINGDON, 1984).

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade – o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003.
- AGUIAR, Flávio. *Com palmos medida – Terra, trabalho e conflito na literatura brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial/ Fundação Perseu Abramo, 1999.
- ANPUR. *Boletim da Anpur*, n. 4, ago. 2006. Disponível em <http://www.anpur.org.br/boletim/BOLETIM_DA_ANPUR_4.pdf>. Acesso em 01 mar. 2009.
- ARAGÃO, M. de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. *A proposta da nova lei do parcelamento do solo urbano – pontos principais*. Brasília: Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2006.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz; LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. O parcelamento do solo e a responsabilidade territorial urbana. *Cadernos ASLEGIS*, n. 34, p. 13-38, mai.-ago. 2008.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Decisions and nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, vol. 57, n. 3, 1963.
- BARBOSA, Daniela Batista Lima. *Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano*. Belo Horizonte, 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais.
- _____. Uma lei (in)conveniente: o melancólico fim do debate em torno da lei de responsabilidade territorial urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. 1 CD-ROM.
- BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. *Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP - BT/PCC/201*, São Paulo, 1998.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2006.
- BATTAGLIA, Luisa. *Cadastrros e registros fundiários - A institucionalização do descontrolo sobre o espaço no Brasil*. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- BAUGARTNER, Frank & JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BENTES, Dulce; TINOCO, Leonardo B. M. A lei de responsabilidade territorial urbana e especificidades regionais do desenvolvimento urbano no Brasil. In: FELDMAN, Sarah;

FERNANDES, Ana (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 363-378.

BERÉ, Cláudia Maria. *Legislação urbanística: a norma e o fato nas áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

_____. As responsabilidades do Poder Público e do empreendedor no parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 49-56.

BISCHOF, Raphael. A regulação dos instrumentos de regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 82-95.

BIENENSTEIN, Regina et.al. Regularização fundiária sustentável: alguns desafios. *Planejamento e políticas públicas*, IPEA, Brasília, n. 37, jul.-dez. 2011, p. 153-184. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/revista_ppp37.pdf>. Acesso em 11 jan. 2012.

BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal 6.766/79). In: SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 32-41.

BONDUKI, Nabil Georges. O papel do legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade territorial na Câmara dos Deputados. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 331-348.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, ano 22, n. 82, mai.-jun. 2009.

BRASIL. *Constituições do Brasil - 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm>. Acesso em 13 jan. 2011.

_____. *Nova lei dos loteamentos urbanos: Lei Lehmann, Lei n. 6.766, de 19-12-1979*. São Paulo: Atlas, 1980. (Manuais de Legislação Atlas, v. 24).

_____. *Lei nº. 11.977/09*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 27 dez. 2011.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº. 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades*, de 24 de março de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 20 ago. 2009.

_____. *Medida Provisória Nº 514*, de 1º de dezembro de 2010. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/514.htm>. Acesso em 28 dez. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades. *Resolução nº 32*, de 01 julho de 2005, publicada no DOU de 14/07/2005, Seção 1, p. 88.

_____. *Resolução Recomendada nº 74*, de 02 de julho de 2009, publicada no DOU de 10/08/09, Seção 01, nº 151, p. 50.

_____. *Resolução Recomendada nº 90*, de 26 de maio de 2010, publicada no DOU de 18/10/10, Seção 01, nº 199, p. 52.

_____. *Resolução Administrativa nº 16*, de 09 de outubro de 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: MCidades/SNH, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em 08 out. 2011.

_____. *Déficit habitacional no Brasil – 2007*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=468:publicacoes&catid=61&Itemid=124>. Acesso em 30 jun. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *PL nº3057 - Lei de Responsabilidade Territorial aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/2007/dezembro/pl-no3057-lei-de-responsabilidade-territorial-aprovada-na-comissao-especial-da-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. *Regularização fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Moção nº 087*, de 14 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=549>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

_____. *Moção nº 78*, de 03 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=502>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BUENO, Paulo A. T. A. da Cunha. *Crimes na lei do parcelamento do solo urbano*: Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. São Paulo: Lex Editora, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, ano 63, suplemento ao n. 14, 20/02/2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=983407&filename=Avulso+-PL+3057/2000>. Acesso em: 20 dez. 2008.

_____. *Processo legislativo*. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/processo-legislativo/processoLegislativo.pdf>>. Acesso em 01/12/2010.

_____. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 01/12/2010.

_____. *Medida Provisória nº. 459/09* - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm>. Acesso em: 20 ago. 2009.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados* – 28 de março de 2006 – p. 15.420-23. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR2006.pdf#page=26>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Substitutivo Adotado pela Comissão ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000* (E aos apensos: PL 5.894/01, PL 6.220/02, PL 754/03 e PL 2.454/03) - Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/361048.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. *Parecer do Relator Dep. João Sampaio ao PL 3.057/2000*. 05/12/2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=107604>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Parecer do Relator Dep. Dr. Evilásio ao PL 3.057/2000*. 05/06/2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=257218>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Parecer Reformulado do Relator Dep. Dr. Evilásio ao PL 3.057/2000*. 08/10/2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=169859>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Parecer 3º. do Relator Dep. Dr. Evilásio ao PL 3.057/2000*. 30/11/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=254667>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Complementação de Voto ao Parecer 3º. do Relator Dep. Dr. Evilásio ao PL 3.057/2000*. 14/12/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=258925>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Parecer do Relator Dep. Barbosa Neto ao PL 3.057/2000*. 07/11/2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/353768.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Complementação de Voto ao Parecer do Relator Dep. Barbosa Neto ao PL 3.057/2000*. 29/11/2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=360087>>. Acesso em 22 jan. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO ESPECIAL. *Parecer do Relator Dep. Barbosa Neto ao PL 3.057/2000*. 06/12/2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/428929.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2011.

_____. *Parecer do Relator Dep. Renato Amary ao PL 3.057/2000*. 24/10/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/516752.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2011.

CAMARGO *et alli*. *São Paulo 1975: Crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1975.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CBIC. *Relatório de Atividades da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC 2006*. Disponível em: <<http://www.sindusconjp.com.br/anexos/documentos//1181580558047.pdf>>. Acesso em 05 fev. 2010.

CENEVIVA, Laura Lúcia Vieira. *Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

CEPAM. *Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano*. São Paulo: CEPAM, 1969[?]. (Série Biblioteca dos Municípios, v. 4).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. *Agenda legislativa da indústria 2011*. Brasília: CNI, 2011. Disponível em: <<http://agendalegislativa.cni.org.br/portal/main.jsp?lumChannelId=FF8080812ED8ED4E012EE2EC75A76F15>>. Acesso em 05 dez. 2011.

_____. Novidades legislativas. *CNI Informa*, ano 9, n. 5, 2008. <<http://portaldes.sistemaindustria.org.br/portal/data/files/8A9015D018185BBF0118187F5A8E62E1/noveleg000508.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. *A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 179-192, março/ 1997.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

DENALDI, Rosana. O tratamento da regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – aspectos urbanísticos. In: SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato (org.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós- reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

D'OTTAVIANO, M. C. *et al.* O estatuto da cidade e a regularização urbanística e ambiental: novas possibilidades de inclusão social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., Caxambu- MG, 2008. *Anais...* Caxambu: ABEP, 2008.

DUTRA, Y. Lobbies e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, ano 27, n. 107, 1990.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de; VALLE, Juliana Carla de Freitas do (org.). *Legislativo do Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 33-47, maio/ 2001.

FELÍCIO, Bruna da Cunha. *Evolução temporal da legislação ambiental e urbanística das Áreas de Preservação Permanente – APPs*. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/EVOLUcaOTEMPORALDALEGISLacaOAMBIENTALEURBANISTICA.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2011.

FERNANDES, Edésio. Cidade legal X ilegal. In: VALENÇA, Márcio M. (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 21-42.

_____. Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FONSECA, Marcelo Silva da. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana- Princípios da Função Social da Propriedade Sustentável na Questão da Habitação no Brasil. XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, *Anais...*, Recife, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº. 21, p. 211-259, jun/2000.

FUKS, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

GOUVÊA, Denise, RIBEIRO, Sandra. A Revisão da Lei Federal nº 6.766/79 – novas regras no 'jogo' da cidade? In: XV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO REGISTRAL. *Anais...* Fortaleza, 2005.

GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 35, 1997.

GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da "irregularidade" na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo. 1900-1987*. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

HILL, Michael (ed.). *The policy process: a reader*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. *Censo demográfico 2010. Aglomerados subnormais – primeiros resultados*. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em 03 jan. 2012.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros 2009 - Pesquisa de Informações Básicas Municipais-MUNIC 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em 08 jan. 2011.

INSTITUTO PÓLIS. *Regularização da terra e moradia*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA; INFURB. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano – Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa*. Brasília: IPEA, 2001. v. 1.

IPEA; INFURB; UNICAMP/IE/NESUR. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano – Instrumentos de planejamento e gestão urbana: São Paulo e Campinas*. Brasília: IPEA, 2001. v. 4.

IRIB. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana harmonizará parcelamento do solo urbano, legislação ambiental e Estatuto das Cidades. *Boletim Eletrônico do IRIB*, n. 3.081, 2007. Disponível em: <<http://www.irim.org.br/legislacao/boletimel3081.asp>>. Acesso em 04 set. 2007.

_____. Audiência pública sobre PL 3.057 reúne setores de habitação, urbanismo e registro. *Boletim Eletrônico do IRIB*, n. 2.106, 2005. Disponível em: <http://www.irim.org.br/notas_noti/boletimel2106.asp>. Acesso em 04 set. 2007.

_____. IRIB prestigia VII Conferência das Cidades realizada em Brasília. *Boletim Eletrônico do IRIB*, n. 2.779, 2006. Disponível em: <http://www.irim.org.br/notas_noti/boletimel2779.asp>. Acesso em 04 set. 2007.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

KOWARICK, Lúcio. Espoliação urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente. In: *Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, 1997, n. 40, p. 105-113.

KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (org.). *As lutas sociais e a cidade – São Paulo: passado e presente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAUERMANN, Renata Tcatch; WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação do direito à moradia. Disponível online: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33564/public/33564-43504-1-PB.pdf>>.

LAVALLE, Adrián Gurza. *Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

LEME, Maria Cristina da S. (coord.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM, 1999.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Olhares sobre ontem: depoimentos de uma geração sobre a construção da lei federal de parcelamento do solo urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. 1 CD-ROM.

LEVY, José Eduardo. *Formação da propriedade urbana na cidade de São Paulo: conflito entre títulos e território*. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

MANCUSO, W. P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/ Fapesp/ Edusp, 2007.

MARCONDES, Maria J. de A. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel/ Edusp/ Fapesp, 1999.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, n.21, p. 33-52, 1º. Sem. 2009.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo/Rio de Janeiro: Fapesp/Revan, 2000.

_____. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, n. 43, 1997.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti Rodrigues. Lei Federal do Parcelamento do Solo - tensão e diálogo entre o Direito à Cidade e o Direito Urbanístico e Ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 6, n. 31, p.83-91, jan./fev. 2007.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil: terra de quem?* São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991.

MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade; FROTA, Henrique Botelho. *Revisão da lei de parcelamento do solo e ampliação da oferta de terras para habitação de interesse social: aprendizados de Fortaleza/CE*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/REVIS__O.PDF>. Acesso em 29 dez. 2011.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas, In: MICELI, Sergio (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*: Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999.

MODESTO, Ricardo. *O estudo do lobby no Legislativo pela abordagem de redes*. Brasília: Cefor, 2008.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo J. V. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n. 6.766, de 19/12/79*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

MULLER, Pierre. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, n.2, p. 165-189, avril/1985.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro/ Brasília: Jorge Zahar/ ENAP, 2003.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, H. As duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus (org.). *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OKAWA, Lie Matsumoto. *O espaço público e a configuração da paisagem urbana: estudo de caso em um loteamento na periferia de São Paulo*. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano. *Espaço e debate: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 1982.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PASTERNAK, Suzana. Loteamentos irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, n. 34, p. 131-170, jan./jun. 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Da nova lei de parcelamento do solo urbano*. Lei Federal 6.766 de 19.12.1979. São Paulo: Emplasa, 1980.

PESSÔA, Álvaro. O uso do solo em conflito. In: SILVA, L. A. Machado da (org.). *Solo urbano: tópicos sobre uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 81-95.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

POULANTZAS, N.; MILIBAND, R. *Debate sobre o Estado capitalista*. Porto: Afrontamento, 1975.

REIS, Nestor Goulart. *Imagens de vilas e cidades no Brasil colonial*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de SP/Fapesp, 2000.

RESOLO. *Regularização de loteamentos no município de São Paulo*. São Paulo: Portela Boldani Arquitetura e Urbanismo, 2003.

RIBEIRO, Luiz C. Q.; CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003.

RODRIGUES DOS SANTOS, Álvaro. Áreas de risco, geologia e urbanismo. *Drops*, São Paulo, Vitruvius, ano 11, mai 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.044/3871>>. Acesso em 12/01/2012.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. 3. ed. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 2003.

_____. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 42-48.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, IPEA, n.12, p. 199-210, fev. 2006.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: *Tendências e conceitos da cidade contemporânea*. Bauru: Unesp, 1995.

ROLNIK, Raquel (org.). *Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?: Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!* Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel; MINNICELLI, João Luiz P. G. Regularização fundiária e novas regras da futura Lei de responsabilidade territorial urbana: alguns desafios da nova lei. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano. 7, n. 40, jul./ago. 2008.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SANTOS, Álvaro Rodrigues dos. Uma estratégia de governo para a Serra do Mar. *Revista Brasil Engenharia*, n. 593, p. 90-92, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO (Estado)-SECRETARIA DA SAÚDE PÚBLICA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Lei nº. 1.561-A, de 29 de dezembro de 1951* - Dispõe sobre aprovação da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (C.N.S.O.S.), e dá outras providências. São Paulo: Imprensa Oficial, 1952.

SAULE JÚNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SAULE JÚNIOR, N. Temas estratégicos da reforma urbana no Projeto de Lei 3057/2000 - Revisão da lei 6766/1979. *Boletim FNRU*. Rio de Janeiro, ano 4, n. 51, set./2008. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/26/File/Parcelamento%20do%20Solo%20para%20Boletim.doc>>. Acesso em 29 dez. 2011.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução nº. 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2007.

SEPURB. *Leis e decretos federais sobre parcelamento do solo urbano*. Brasília: Sepurb, 1999.

SILVA, Helena Maria Menna Barreto. *Terra e moradia*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

_____. *Maltrçada e maltratada – A intervenção da Prefeitura do Município de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a Lei Lehmann*. São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? *Textos para Discussão*, 76, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, set./2010. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2076%20%20Rafael%20Silva%20e%20Suely%20Araujo.pdf.

SMOLKA, Martim O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade – o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003, p. 119-138.

SOUZA, Angela Gordilho. A lei de responsabilidade territorial urbana e a construção da cidade democrática. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 349-362.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

VAINER, Carlos B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas de ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.8, n.2, p. 9-29, nov. 2006.

VARON, Conceição Maria Ferraz de. *São Paulo: terra, propriedade e descontrole*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

VIANNA, Rejane Jung. A valorização das terras situadas na região da bacia do rio São Bartolomeu: a 3ª ponte do Lago Sul e os condomínios fechados. *Boletim regional, urbano e ambiental*, IPEA, Brasília, n. 6, dez. 2011, p. 177-187. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/111125_boletimregional6.pdf>. Acesso em 11 jan. 2012.

VILLAÇA, Flávio M. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/ Fapesp/ Lincoln Institute, 2001. 373 p.

_____. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/ FUPAM, 1999.

_____. *Sistematização da obra escrita*. São Paulo, 1988. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

APÊNDICE I. COMPARAÇÃO ENTRE DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 11.977/2009 (ALTERADA PELA LEI Nº 12.424/2011) E DO PL 3.057/2000 EM RELAÇÃO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Quadro 1. Comparação entre Disposições da Lei nº 11.977/2009 (alterada pela Lei nº 12.424/2011) e do PL 3.057/2000 em relação à Regularização Fundiária

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
Capítulo III – Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos; curioso não ter sido utilizado o mesmo termo do PL, que por sua vez estava amparado em termo utilizado na Resolução Conama 369/2006, e isso apesar de o Min. do Meio Ambiente ter assinado também a MPV.	Título III – Da Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas.
Arts. 46 e 47 – Definições sobre regularização fundiária e regularização fundiária de interesse social e específico, área urbana e área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação de posse, ZEIS, assentamentos irregulares; a regularização fundiária de interesse social foi definida como regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, b) de imóveis situados em ZEIS, ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. A alteração realizada em 2011 modificou o texto da alínea a), que passou à seguinte redação: a) a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica , há, pelo menos, 5 (cinco) anos. Chamo a atenção para essa redação, pois ela consta da Lei de Terras de 1850. Mas o mais importante é que a alteração nesse dispositivo vem desobrigar o reconhecimento judicial da condição de terra usucapida ou da concessão de uso especial, bastando medidas administrativas no âmbito do registro de imóveis para a regularização. A regularização fundiária de interesse específico abrange casos em que não se enquadrar interesse social. Uma definição a mais também foi inserida em 2011, a	Art. 2º. – São praticamente as mesmas definições, com a diferença que a regularização fundiária era denominada de sustentável e foram definidos assentamentos informais; a regularização fundiária sustentável de interesse social foi definida como regularização de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou que se situem em ZEIS.

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
de “etapas da regularização fundiária”: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.	
Art. 48 – Princípios: “I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher”.	Art. 78 – O texto é praticamente o mesmo, sendo denominadas como diretrizes; um dos incisos foi excluído do texto da lei: III - controle e fiscalização, visando evitar novas ocupações ilegais.
Art. 49 – Prevê que o Município disponha sobre procedimento de regularização fundiária em seu território, mas a ausência dessa regulamentação não obsta o processo de regularização; vê-se, portanto, que a lei aprovada buscou não depender do poder local, provavelmente para evitar impossibilidade de realização da regularização fundiária em virtude de morosidade local para aprovação legislativa e até mesmo a falta de interesse local em agilizar esse processo.	Art. 79 – Prevê a regulamentação da regularização fundiária por lei municipal.
Art. 50 – Sobre os promotores da regularização fundiária, identificando o Poder Público, os beneficiários (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, Oscips ou ainda outras associações civis.	Art. 81 – Sobre os promotores da regularização fundiária, identificando o Poder Público, os beneficiários (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais ou de moradores, ou ainda outras associações civis, possibilitando também a atuação do setor privado mediante previsão em lei municipal.

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
<p>Art. 51 – Sobre o projeto de regularização fundiária e elementos a serem definidos; o texto é praticamente idêntico ao art. 82, tendo apenas uma redação mais clara para o §1º., em relação às situações de regularização jurídica da situação dominial do imóvel que dispensam o projeto mencionado; é interessante notar que o §3º. – “a regularização fundiária pode ser implementada por etapas” – não compunha o texto da MPV, mas consta do texto final da lei, bem como no PL analisado.</p>	<p>Art. 82 – Exigência de análise dominial e apresentação de plano com elementos a serem definidos</p>
<p>Art. 52 – Redução do percentual de áreas destinadas a uso público no caso de assentamentos consolidados.</p>	<p>Parte do art. 89 prevê a possibilidade de redução dessas áreas em caso de regularização fundiária de interesse específico.</p>
<p>Os artigos 53 a 60 tratam da regularização fundiária de interesse social.</p> <p>Art. 53 – Apesar de independer de lei municipal para regulamentar a regularização fundiária, a lei afirma que a regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação projeto previsto no art. 51 pelo Município. O Parágrafo Único inserido na MPV, que remetia a aprovação ao licenciamento ambiental e urbanístico, em municípios que possuam conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, passou a §1º pela alteração de 2011, sendo acrescentados mais dois parágrafos que tratam dos requisitos de capacitação técnica do órgão ambiental e da anuência do gestor da Unidade de Conservação, quando for o caso.</p>	<p>Os artigos 85 a 88 tratam da regularização fundiária sustentável de interesse social.</p> <p>Art. 85 – Este artigo previa esse tipo de regularização especificamente em ZEIS. Este parece ter sido um problema de redação, pois a definição desse tipo de regularização disposto no art. 2º do PL prevê mais casos em que a regularização fundiária sustentável de interesse social seria aplicada.</p>
<p>Art. 54 – O projeto de regularização fundiária de interesse social é semelhante ao previsto na Res. Conama 369/2006, porém mais simplificado e objetivo; ocupação de APPs regularizada mediante estudo técnico e comprovada melhoria das condições ambientais, em estudo que deve conter: “I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada, II – especificação dos sistemas de saneamento básico, III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações, IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas</p>	<p>Art. 86 – Trata do plano de regularização fundiária de interesse social e remete a legislação ambiental no caso de ocupação de APPs, mencionando possibilidades de intervenção nessas áreas mediante comprovação de melhoria das condições ambientais; veda a regularização em áreas de risco.</p>

<p>Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011</p>	<p>PL 3.057/2000</p>
<p>não passíveis de regularização, V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso, VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso”.</p>	
<p>Art. 55 – Caberá ao Poder Público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, prevista no §6º. do art. 2º. da Lei nº. 6.766/79, mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial do imóvel.</p>	<p>Art. 87 – Além do que previsto na lei aprovada, este artigo previa a possibilidade também de implantação dos equipamentos comunitários definidos no plano de regularização. Previu ainda que as responsabilidades por essas implantações poderiam ser compartilhadas com os beneficiários com base na análise da realidade local.</p>
<p>Art. 56 – Critérios para instrução do auto de demarcação urbanística pelo Poder Público responsável pela regularização fundiária de interesse social, sendo levantada a situação da área e a caracterização da ocupação. Prevê procedimento em caso de a demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar. A alteração promovida em 2011 acresceu o §5º., segundo o qual “o auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores, II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos ou III - domínio público”.</p>	<p>Art. 91 – Possui o mesmo teor, sem no entanto prever casos de demarcação que envolvam áreas públicas.</p>
<p>Art. 57 – Sobre procedimento a ser seguido no registro de imóveis pelo oficial para identificação de proprietário da área objeto do auto de demarcação urbanística a ser regularizada e de busca a matrículas ou transcrições que tenham por objeto essa mesma área.</p>	<p>Art. 92 – Possui o mesmo teor, com pequenas mudanças em redação.</p>

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
<p>Art. 58 – Elaboração do projeto pelo poder público assim que averbado o auto de demarcação urbanística, para submissão do parcelamento dele decorrente a registro. Após o registro do parcelamento, o título de legitimação de posse poderá ser concedido, preferencialmente em nome da mulher. Alteração realizada em 2011 agregou o §3º., o qual dispõe que aos ocupantes a serem realocados em virtude do projeto não será concedida legitimação de posse, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia.</p>	<p>Art. 93 – Elaboração do projeto pelo poder público assim que registrado o auto de demarcação urbanística.</p>
<p>Art. 59 – Define que a legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia e indica as condições para reconhecimento da legitimação de posse: que os receptores do título de legitimação de posse não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural nem sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. A condição de 250m² como metragem máxima do lote ou fração ideal foi revogada em 2011.</p>	<p>Art. 94 – Além do reconhecimento da legitimação de posse como direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, previu ainda a possibilidade de ser dada em garantia real e ser objeto de transferência <i>inter vivos</i> ou <i>causa mortis</i>.</p>
<p>Art. 60 - Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. Como condições para essa solicitação, devem ser apresentadas: “I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel; II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas”. Em 2011, foi acrescentado o § 3º., que prevê prazo específico para requerimento da conversão do</p>	<p>Art. 95 – Também prevê que o registro do título de legitimação de posse constitui prova antecipada para ação de usucapião, podendo ser formalizada a conversão do direito real de posse em propriedade após 5 (cinco) anos do registro, por meio de requerimento de seu detentor ao Oficial do Registro de Imóveis, instruído com certidões do Distribuidor Cível Estadual e Federal, nas quais não constem ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do bem.</p>

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
título de legitimação de posse em propriedade para áreas urbanas de mais de 250m², prazo esse a ser estabelecido em legislação pertinente sobre usucapião. Foi incluído ainda o art. 60-A, que prevê extinção do título de legitimação de posse em caso de se verificar que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. Nesse caso, o poder público solicitará ao registro de imóveis a averbação do cancelamento do título.	
<p>Os artigos 61 e 62 tratam da Regularização Fundiária de Interesse Específico.</p> <p>Art. 61 – A regularização fundiária de interesse específico depende de análise e aprovação de projeto conforme o disposto no art. 51, destacando a observação às restrições para ocupação em áreas de APP e outras prescrições da legislação ambiental, podendo a autoridade licenciadora exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais quando considerar necessário.</p>	<p>Os artigos 89 e 90 tratam da Regularização Fundiária de Interesse Específico.</p> <p>Art. 89 – Teor semelhante, mas prevendo a possibilidade ainda de redução de áreas mínimas a dimensões de lotes ou unidades autônomas e quanto a áreas a serem destinadas a uso público ou uso comum dos condôminos.</p>
<p>Art. 62 - A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação: “I – do sistema viário, II – da infraestrutura básica, III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas”. As responsabilidades poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, dois aspectos: os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.</p>	<p>Art. 90 – Mesmo teor, acrescido da previsão de que se o responsável pela irregularidade for identificável, o Poder Público deve exigir dele o montante despendido para regularizar o parcelamento.</p>
<p>Os artigos 64 a 68 tratam do registro da regularização fundiária.</p> <p>Art. 64 – O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser</p>	<p>Os artigos 96 a 99 trataram do registro da regularização fundiária de interesse social.</p> <p>Art. 96 - Parágrafo único dispôs que o registro da regularização fundiária de interesse específico deveria ser efetivado nos termos</p>

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
requerido ao registro de imóveis, nos termos da legislação em vigor.	dos arts. 43 a 55, Capítulo V do Título II do PL.
<p>Art. 65 – “O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser requerido ao registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos: I – certidão atualizada da matrícula do imóvel; II – projeto de regularização fundiária aprovado; III – instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e IV – no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.</p> <p>Parágrafo único. O registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”</p>	<p>Art. 98 e Art. 31 (I a IV) – O responsável pela regularização fundiária deve requerer seu registro apresentando os seguintes documentos: I – certidão atualizada da matrícula do imóvel; II – contratos ou outros atos que comprovem a condição de empreendedor; III – anuência expressa da Secretaria do Patrimônio da União ou do órgão estadual competente, quando o empreendimento for realizado integral ou parcialmente em área, respectivamente, da União ou do Estado; IV – autorização do cônjuge do proprietário e do empreendedor, salvo no caso de terem contraído matrimônio pelo regime de separação de bens e participação final nos aquestos; V – desenhos e documentos exigidos por lei municipal; VI – licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária e, se couber, da licença ambiental estadual; VII – cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou das unidades autônomas, se for o caso; VIII – instrumento de instituição e convenção de condomínio urbanístico, se for o caso; IX – regimento interno da comissão de representantes; X – instrumento de garantia de execução das obras e serviços a cargo do empreendedor, exigido e aceito pela autoridade licenciadora, no caso de regularização fundiária promovida pelo setor privado; XI – no caso das pessoas físicas ou jurídicas relacionadas nos incisos I a III do art. 81, certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.</p> <p>Parágrafo único. Na regularização fundiária sustentável que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial, exigem-se desenhos e memorial descritivo que identifiquem as parcelas a serem regularizadas e as áreas destinadas a uso público, se houver.</p>
Art. 66 – “O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização	Art. 97 – Mesmo texto, acrescido de: “Parágrafo único. Não se aplica o disposto no

Lei nº. 11.977/2009, alterada pela Lei nº. 12.424/2011	PL 3.057/2000
fundiária deverá importar: I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária.”	inciso II do <i>caput</i> à regularização fundiária realizada mediante usucapião especial coletiva para fins de moradia ou concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, instituídos na forma de condomínio especial.”
Art. 67 – “As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais.”	Art. 99 – Mesmo texto.
Art. 68 – “Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.”	Art. 136. “O art. 290 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação: § 2º É isento do recolhimento da taxa de registro o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, preenchidos os seguintes requisitos, concomitantemente: I – renda familiar de até 3 (três) salários mínimos mensais; II – localizar-se o imóvel, de uso exclusivamente residencial, em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; III – possuir o imóvel, quando construção isolada, área total construída de até 70m² (setenta metros quadrados), edificada em terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) ou, quando a unidade autônoma, integrante de condomínio edilício, possuir área privativa de até 35m² (trinta e cinco metros quadrados).”

APÊNDICE II. PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 afirma em seu Art. 44 que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que é constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, apoiado pelo Tribunal de Contas da União. A Câmara é composta por representantes eleitos pelo sistema proporcional para exercerem mandatos de quatro anos, enquanto o Senado é formado por representantes eleitos segundo o princípio majoritário para exercerem mandatos de oito anos. O número de deputados é definido proporcionalmente à população dos Estados e do Distrito Federal, ao passo que os senadores são em número de três por unidade da federação.

A eleição dos representantes de cada Casa nas Mesas Diretoras ocorre no primeiro e no terceiro anos de cada legislatura para mandato de dois anos. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. Compõe-se de Presidência — Presidente e dois Vice-Presidentes — e de Secretaria, composta por quatro Secretários e quatro Suplentes. Os membros efetivos da Mesa não podem fazer parte de Liderança nem de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito (art. 14 do Regimento Interno).

O Congresso Nacional e suas Casas têm comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação (Art. 58 da CF). Às comissões cabe, dentre outros, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Art. 58, § 2º, II e IV).

Na constituição das Mesas e na composição das comissões é assegurada a representatividade partidária proporcional.

O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções (Art. 59). A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (Art. 61).

[...] diferentes proposições legislativas são regidas por diferentes regras estabelecidas na Constituição Federal, nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou no regimento comum do Congresso nacional. Essas regras definem, entre outros, os atores que possuem a prerrogativa da autoria de cada tipo de proposição; modos de tramitação variados; diferentes quóruns e maiorias necessárias para a aprovação das propostas etc. (MANCUSO, 2007: 93)

A Constituição previu a possibilidade de o Presidente da República adotar medidas provisórias em caso de relevância e urgência, com algumas vedações quanto a temas que podem ser tratados por esse tipo de instrumento legal e com prazo máximo de vigência de 120 dias, período em que devem se tornar leis, caso contrário perdem a eficácia (Art. 62, com nova redação e inclusões da EC nº. 32, de 2001).

Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados compõe-se de 513 deputados e cada Estado e o Distrito Federal elegem no mínimo oito e no máximo setenta Deputados.

A Câmara conta com uma Consultoria Legislativa composta de uma equipe multidisciplinar de especialistas, cuja função é subsidiar os Deputados em todas as fases do processo legislativo. Seus trabalhos são confidenciais e apartidários e em sua maioria exclusivos, e obedecem a critérios de pertinência, objetividade e isenção técnica. Assim, dispõe da possibilidade de analisar situações e formular propostas, realizar estudos aprofundados e justificar alternativas de ação, fundamentando tecnicamente a atuação do Parlamentar.

Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes, que exerce a importante função de colaborar com a Mesa Diretora na definição das prioridades legislativas. Constitui um dos mais importantes órgãos de discussão e de negociação política em relação às proposições em tramitação na Casa, especialmente no que diz respeito à inclusão das matérias que irão à votação em Plenário. Nele se busca o consenso entre os partidos políticos.

As Comissões Permanentes são em número de 18, estando entre elas a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania; a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, pelas quais o Projeto de Lei 3.057/2000 foi examinado.

Dentro de sua área de competência, cada Comissão exerce papel fundamental na análise, discussão e votação das matérias a elas pertinentes. A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e a Comissão de Finanças e Tributação, no entanto, desempenham papel singular no andamento das proposições, uma vez que seus pareceres podem influir definitivamente no rumo da tramitação das propostas. São os chamados pareceres terminativos. (CÂMARA, s.d.: 7)

Quando a matéria da proposição demandar o exame de mais de três Comissões de mérito, é necessária a criação de Comissão Especial. Pelo menos metade dos membros titulares dessa comissão será constituída por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa. O parecer dessa comissão é terminativo (arts. 34 e 54/RICD).

Há ainda a Comissão de Legislação Participativa, que é composta por 18 membros titulares e igual número de suplentes. Por meio desta Comissão, a Câmara dos Deputados abre à sociedade civil portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País. Assim, associações e entidades de classe podem levar diretamente ao Parlamento sua percepção sobre os problemas, demandas e necessidades.

Tramitação de Projetos de Lei Ordinária

No caso de apresentação de Projeto de Lei Ordinária, como é o caso do PL 3057/2000, a apresentação é feita durante as sessões ordinárias do Plenário, se o projeto de lei for de Deputado ou de Comissão da Câmara, ou diretamente à Mesa, em caso de outros proponentes previstos no Art. 61 da CF (arts. 82, §4º, e 101/RICD).

São duas as formas de apreciação do PL: conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ir ao Plenário, exceto se houver recurso apresentado por um décimo dos Deputados para que a proposição vá ao Plenário; e apreciação sujeita à deliberação do Plenário, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das Comissões (arts. 132 e 24, II/RICD).

O Regimento prevê três regimes de tramitação para os Projetos de Lei: Urgência, Prioridade e Ordinária. A principal diferença entre eles está relacionada aos prazos e às formalidades que a tramitação do projeto deve cumprir, como, por exemplo, a publicação e distribuição em avulsos ou por cópia (arts. 52, 151, 152 e 158/RICD).

Assim que o PL chega à comissão para ser analisado, um relator é designado e é aberto o prazo para a apresentação de emendas, que pode ser de 5 tipos: supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa e aditiva. Na apreciação conclusiva, qualquer deputado pode apresentar emendas ao projeto, mesmo não pertencendo à comissão, ficando aberta por 5 sessões a possibilidade dessa apresentação (arts. 118 e 119/RICD).

O relator, com base na proposição inicial e nos pareceres apresentados, elabora seu parecer, que pode ou não propor um substitutivo por meio do qual uma nova redação é dada ao PL. Se for proposto um substitutivo, um novo prazo para apresentação de emendas é aberto, também por 5 sessões.

O relator apresenta então novo parecer e a proposição entra na pauta da comissão. Durante a discussão na comissão, o uso da palavra é permitido a todos os deputados presentes, mesmo àqueles que não sejam membros da comissão, embora somente os deputados que a integram tenham direito a voto. Durante os debates, se forem sugeridas alterações ao voto do Relator com as quais ele concorde, ele terá até a reunião seguinte para adaptar a redação, incorporando as alterações (art.57/RICD).

Se não for a última Comissão, o projeto seguirá para a próxima Comissão de mérito. Depois da última Comissão de mérito, se houver aspecto financeiro ou orçamentário a ser analisado, o projeto vai à Comissão de Finanças e Tributação, e depois, obrigatoriamente, o projeto deverá passar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No caso de algum deputado julgar que o projeto deveria ser também apreciado pelo Plenário da Casa, ele pode apresentar um recurso contra a apreciação conclusiva das comissões (art.58/RICD). Se não for apresentado recurso e o projeto for aprovado, ele é encaminhado à CCJC e, em seguida, vai para o Senado, que assumirá a condição de órgão revisor. Se alguma modificação for sugerida no Senado, a proposição deverá voltar à Câmara para nova apreciação. Em seguida, o projeto é remetido à análise do Presidente da República, que pode aprovar ou vetar o projeto ou parte dele. Após sua apreciação, o projeto retorna ao Congresso, para avaliação de eventuais pontos de veto e aprovação final, quando então o projeto se torna lei. Se o projeto não for aprovado em alguma das instâncias, ele é arquivado.

Senado Federal

O Senado é composto por 81 senadores. Dispõe de 11 Comissões Permanentes, além da Comissão Diretora, sendo as mais importantes para o acompanhamento do PL estudado a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). Cada senador pode participar de até três comissões na condição de titular e em mais três como suplente (art. 77, § 2º./RISF).

O Senado também dispõe da Consultoria Legislativa – Conleg, formada por servidores públicos, que é um órgão de assessoramento superior do Senado, cuja finalidade é auxiliar tecnicamente a Mesa Diretora, as Comissões e os Senadores no exercício de sua função legislativa, representativa e fiscalizadora. A Conleg produz minutas de pareceres, de proposições legislativas e de pronunciamentos, além de estudos e notas informativas e notas técnicas de esclarecimento sobre questões de relevância para o Congresso Nacional. Conta, ainda, com um Centro de Estudos que realiza um trabalho prospectivo, no intuito de antecipar assuntos que estarão na pauta e de preparar nossos especialistas para possíveis demandas dos Senadores.

A tramitação dos projetos no Senado é similar à da Câmara. Os Projetos de Lei que se iniciarem no Senado, depois deverão ser encaminhados à Câmara dos Deputados, que então assume o papel de Casa revisora.

Conforme mencionado anteriormente, após a votação do Congresso Nacional, há ainda a deliberação executiva. O Presidente da República pode sancionar (aprovar) ou vetar (recusar) a proposição. No primeiro caso, o projeto torna-se lei. Em caso de veto, as

razões que o fundamentam são encaminhadas ao Congresso Nacional, que mantém ou rejeita o veto. O fluxograma a seguir permite a visualização do processo legislativo.

Figura 1. Fluxograma de Tramitação Legislativa

Fonte: FARIA; VALLE, 2006: 40.

ANEXO A. SUBSTITUTIVO APROVADO NA COMISSÃO ESPECIAL

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO

Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e é denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Parágrafo único. A aplicação desta Lei dá-se sem prejuízo de outras normas específicas de âmbito federal, estadual, distrital ou municipal que com ela sejam compatíveis, respeitadas as competências constitucionais de cada ente federativo.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – área urbana: a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: a porção da zona urbana, definida pelo plano diretor ou pela lei municipal que estabelecer o zoneamento urbano, com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados:

- a) sistema de manejo de águas pluviais;
- b) disposição adequada de esgoto sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica;
- e) coleta de resíduos sólidos;

III – regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

IV – regularização fundiária de interesse social: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou que se situem em zona especial de interesse social (ZEIS);

V – regularização fundiária de interesse específico: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, na forma do inciso IV;

VI – gleba: o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos;

VII – lote: a unidade imobiliária resultante de loteamento ou desmembramento;

VIII – unidade autônoma: a unidade imobiliária de uso privativo resultante de condomínio urbanístico;

IX – fração ideal: o índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio urbanístico, expresso sob forma decimal, ordinária ou percentual;

X – loteamento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, com abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das existentes;

XI – desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique a abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou o prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes;

XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro;

XIII – parcelamento integrado à edificação: o parcelamento em que a construção das edificações nos lotes ou unidades autônomas é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;

XIV – parcelamento de pequeno porte: o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000m² (dez mil metros quadrados), ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) unidades;

XV – áreas destinadas a uso público: aquelas referentes ao sistema viário, à implantação de equipamentos comunitários, aos espaços livres de uso público, às áreas verdes e a outros logradouros públicos;

XVI – áreas destinadas a uso comum dos condôminos: aquelas referentes ao sistema viário interno e as demais áreas integrantes de condomínios urbanísticos não definidas como unidades autônomas;

XVII – equipamentos comunitários: os equipamentos de educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social;

XVIII – infra-estrutura básica: os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais;

XIX – infra-estrutura complementar: iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia, rede de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infra-estrutura básica;

XX – autoridade licenciadora: o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, assegurada, nos casos expressos nesta Lei, a participação do Estado no licenciamento ambiental;

XXI – licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;

XXII – licença final integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada;

XXIII – comissão de representantes: colegiado formado pelos compradores de lotes ou unidades autônomas para fiscalizar a implantação do parcelamento do solo para fins urbanos;

XXIV – gestão plena: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;

c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

XXV – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

XXVI – legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

XXVII – zona especial de interesse social (ZEIS): área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

XXVIII – assentamentos informais: assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes e edificações, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem o respectivo registro imobiliário;

XXIX – empreendedor: o responsável pela implantação do parcelamento, que pode ser:

a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;

b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações

do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;

c) o ente da Administração Pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;

d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo Poder Público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente Registro de Imóveis;

e) cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizadas pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento.

TÍTULO II

DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS

CAPÍTULO I

DOS REQUISITOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS

Seção 1

Das Disposições Preliminares

Art. 3º O parcelamento do solo para fins urbanos deve observar os requisitos urbanísticos e ambientais previstos em legislação e as exigências específicas estabelecidas pela licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento, bem como, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 33, pela licença ambiental estadual.

Art. 4º O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ser feito nas modalidades de loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico.

§ 1º Admite-se a utilização, de forma simultânea ou consecutiva, de mais de uma modalidade de parcelamento, no mesmo imóvel ou em parte dele, desde que atendidos os requisitos desta Lei.

§ 2º O remembramento de lotes ou unidades autônomas contíguas rege-se por legislação municipal.

§ 3º O parcelamento do solo para fins urbanos somente pode ser implantado no perímetro urbano definido por lei municipal.

§ 4º O parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico é admitido exclusivamente em Município de gestão plena.

Art. 5º Não se admite o parcelamento do solo para fins urbanos:

I – em área alagadiça ou sujeita a inundação, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento ou a contenção das águas;

II – em local considerado contaminado ou suspeito de contaminação por material nocivo ao meio ambiente ou à saúde pública, sem que seja previamente descontaminado, atendidas as exigências do órgão ambiental competente;

III – em área sujeita a deslizamento de encosta, abatimento do terreno, processo de erosão linear ou outra situação de risco, antes de tomadas as providências para garantir sua estabilidade;

IV – em área que integre unidades de conservação da natureza, criadas na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, incompatíveis com esse tipo de empreendimento;

V – onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infra-estrutura básica, serviços públicos de transporte coletivo ou equipamentos comunitários;

VI – onde houver proibição para esse tipo de empreendimento em virtude das normas ambientais ou de proteção do patrimônio cultural.

§ 1º A autoridade licenciadora deve especificar os estudos técnicos, a serem apresentados pelo empreendedor, necessários à comprovação do atendimento ao disposto no *caput*.

§ 2º Respeitadas as normas ambientais, admite-se o parcelamento em áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento) apenas nos parcelamentos integrados à edificação ou se o empreendedor implementar solução técnica para a implantação das edificações que garanta a segurança contra situações de risco.

Art. 6º A autoridade licenciadora deve manter disponíveis e atualizadas informações completas sobre:

I – o Plano Diretor e a legislação municipal de interesse urbanístico e ambiental;

II – as vias urbanas ou rurais, existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário do Município;

III – a localização dos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou projetados;

IV – outras informações técnicas necessárias ao projeto de parcelamento.

§ 1º As informações de que tratam os incisos II e III do *caput* devem, preferencialmente, conter coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

§ 2º Os órgãos estaduais e federais competentes devem manter disponíveis e atualizados os requisitos urbanísticos e ambientais, bem como outras informações necessárias ao projeto de parcelamento que se insiram no campo de sua atuação.

Seção 2

Dos Requisitos Urbanísticos

Art. 7º O parcelamento do solo para fins urbanos deve atender às normas e diretrizes urbanísticas expressas no Plano Diretor, se houver, e nas leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:

I – os lotes ou unidades autônomas devem ter área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), ressalvado o parcelamento integrado à edificação, em que se admite área mínima de 100m² (cem metros quadrados);

II – as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou outra lei municipal e contemplar plano de arborização;

III – as vias públicas devem articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d'água, às praias e às demais áreas de uso comum do povo;

IV – a infra-estrutura básica deve ser implantada no prazo previsto no cronograma físico de obras e serviços.

Parágrafo único. O Município de gestão plena pode alterar, por lei, as dimensões mínimas previstas no inciso I do *caput*, nas áreas incluídas em ZEIS.

Art. 8º O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos e condomínios urbanísticos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do *caput* do art. 7º.

§ 1º O parcelamento de pequeno porte fica dispensado da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público, salvo disposição contrária prevista em lei municipal.

§ 2º O Município de gestão plena pode diminuir, por lei, o percentual de áreas destinadas a uso público previsto no *caput*, para parcelamentos implantados em ZEIS, desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

§ 3º Verificado que o desmembramento a ser implantado gera demanda de novas áreas destinadas a uso público, a autoridade licenciadora deve caracterizá-lo como loteamento e observar o percentual previsto no *caput*.

§ 4º As áreas destinadas a uso público em condomínio urbanístico devem estar situadas externamente ao perímetro com acesso controlado ou em outro local da área urbana.

§ 5º Nos termos de lei municipal, a reserva de área a que se refere o § 4º pode ser substituída por doação de recursos para fundo municipal de habitação.

Art. 9º Em qualquer modalidade de parcelamento e independentemente do percentual de áreas destinadas a uso público previsto no art. 8º, a autoridade licenciadora pode exigir a reserva de faixa não edificável destinada à implantação de infra-estrutura básica ou complementar.

Art. 10. Sem prejuízo de outras obrigações previstas nesta Lei, a legislação municipal pode exigir do empreendedor:

I – contrapartida, observado, no que couber, o estabelecido nos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II – doação de área para implantação de programas habitacionais de interesse social ou de recursos para fundo municipal de habitação.

Parágrafo único. A transferência para o domínio público das áreas destinadas a uso público nos parcelamentos, nos termos do art. 48, não configura a contrapartida referida no *caput*.

Art. 11. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divide a área urbana do Município:

I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano;

IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.

§ 1º Observado o disposto no *caput*, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;

II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;

III – os parâmetros relativos à contigüidade entre empreendimentos;

- IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;
 - V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
 - VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infra-estrutura básica e da complementar;
 - VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;
 - VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.
- § 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

Seção 3

Dos Requisitos Ambientais

Art. 12. Admite-se a intervenção ou supressão em vegetação de Área de Preservação Permanente (APP) por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos casos previstos pelas normas ambientais e por esta Lei.

§ 1º A APP em relação à qual não se obtenha autorização da autoridade licenciadora para supressão da vegetação, por utilidade pública ou interesse social, deve permanecer como faixa não edificável, ressalvado o disposto nesta Lei e demais normas aplicáveis.

§ 2º A APP pode ser transposta pelo sistema viário ou utilizada para a implantação e manutenção de sistemas de drenagem de águas pluviais, ou para atividades consideradas de utilidade pública, bem como para obras exigidas pelo Poder Público ou por concessionários de serviços públicos, desde que a intervenção seja de baixo impacto ambiental, a critério da autoridade licenciadora.

Art. 13. Lei municipal deve dispor, com base no Plano Diretor, sobre os limites máximos de impermeabilização de terrenos a serem aplicados em cada zona em que se divide a área urbana.

Art. 14. Exige-se Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de parcelamento do solo para fins urbanos, se:

I – a área for maior ou igual a 1 (um) milhão de metros quadrados;

II – a autoridade licenciadora, com base na legislação federal, estadual ou municipal, considerar o empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental.

Art. 15. Exige-se no licenciamento, sempre que necessária, a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias e linhas de transmissão, observados critérios e parâmetros que garantam a saúde e segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

Parágrafo único. Para a fixação da faixa prevista no *caput* fora do perímetro urbano, deve ser considerada a previsão de futura ocupação urbana.

Art. 16. A faixa de domínio público das rodovias e ferrovias, definida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, deve garantir a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

Art. 17. A supressão da vegetação para fins de parcelamento ou qualquer outra forma de utilização do solo urbano no bioma Mata Atlântica deve observar o disposto na Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

Art. 18. Os parcelamentos do solo para fins urbanos integrantes de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), criadas na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, devem observar as regras específicas estabelecidas no plano de manejo da unidade de conservação, se houver.

Parágrafo único. O disposto no *caput* aplica-se também aos parcelamentos implantados em zona de amortecimento de unidade de conservação, se prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 19. O parcelamento do solo para fins urbanos ou qualquer outra forma de utilização do solo urbano na Zona Costeira deve assegurar o acesso livre e desimpedido às praias e ao mar, respeitadas as normas que regulam as áreas da segurança nacional e as unidades de conservação com acesso controlado.

Parágrafo único. Além do disposto no *caput*, os parcelamentos situados na Zona Costeira devem observar as regras estabelecidas pelos planos de gerenciamento costeiro previstos pela Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

CAPÍTULO II

DAS RESPONSABILIDADES DO EMPREENDEDOR E DO PODER PÚBLICO NA IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PARCELAMENTO

Art. 20. Cabe ao empreendedor:

I – a demarcação:

- a) dos lotes e áreas destinadas a uso público dos loteamentos;
- b) dos lotes dos desmembramentos;

c) das unidades autônomas, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos e, nos termos da lei municipal, das áreas destinadas a uso público dos condomínios urbanísticos;

d) dos limites das APPs;

II – a implantação:

a) do sistema viário;

b) da infra-estrutura básica, com exceção dos sistemas individuais de disposição de esgoto sanitário;

c) dos elementos da infra-estrutura complementar exigidos por legislação estadual ou municipal;

d) das edificações do parcelamento integrado à edificação;

e) das medidas necessárias à recuperação das APPs definidas na licença urbanística e ambiental integrada ou, nos termos do §§ 2º e 3º do art. 33, na licença ambiental estadual;

III – a manutenção da infra-estrutura básica e complementar e das áreas destinadas a uso público até a expedição da licença final integrada, respeitado o prazo máximo de 90 (noventa) dias, contado da data em que for protocolado o respectivo requerimento, desde que o empreendedor não tenha sido comunicado, ao longo desse período, da existência de vícios ou de irregularidades que devam por ele ser sanados ou corrigidos e respeitado o disposto no § 3º do art. 37;

IV – a manutenção, até o registro da instituição do condomínio no Registro de Imóveis, do sistema viário, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos, da infra-estrutura básica e complementar interna e, nos termos da lei municipal, das áreas destinadas a uso público dos condomínios urbanísticos.

Art. 21. Ressalvado o disposto no art. 20, cabe ao Poder Público ou a seus concessionários e permissionários, a partir da expedição da licença final integrada, a operação e manutenção:

I – da infra-estrutura básica e das áreas destinadas a uso público;

II – da infra-estrutura complementar dos loteamentos e desmembramentos, observadas as condições fixadas na legislação estadual ou municipal prevista na alínea "c" do inciso II do art. 20.

§ 1º Cabe aos concessionários ou permissionários de energia elétrica a implantação da rede de distribuição de energia elétrica nos parcelamentos de interesse social inseridos em programas habitacionais de iniciativa do Poder Público ou na regularização fundiária de interesse social.

§ 2º A implantação, operação e manutenção dos equipamentos comunitários a cargo do Poder Público devem respeitar as diretrizes das respectivas políticas setoriais, bem como as orientações específicas da licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento e, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 33, da licença ambiental estadual.

§ 3º Cabe ao Poder Público, ou a seus concessionários ou permissionários, disponibilizar as redes externas e os seus respectivos pontos de conexão necessários à implantação, pelo empreendedor, dos elementos de infra-estrutura básica ou complementar na área interna do parcelamento.

§ 4º A requerimento do empreendedor, a autoridade licenciadora, ouvidos os concessionários ou permissionários de serviços públicos, pode, nos termos da legislação municipal prevista no art. 11, autorizar, na licença urbanística e ambiental integrada do condomínio urbanístico, que a manutenção da infra-estrutura básica fique a cargo dos condôminos, respeitada a individualização e proporcionalidade em relação à unidade imobiliária de cada condômino, sendo responsabilidade do empreendedor a manutenção das unidades não alienadas.

§ 5º No caso previsto no § 4º, deve ser:

I – firmado contrato entre os condôminos e os concessionários ou permissionários para estabelecer as regras da manutenção, assegurado o desconto, nas taxas e tarifas cobradas pela prestação do serviço, dos valores relativos aos custos de manutenção;

II – respeitada a individualização e a proporcionalidade em relação a cada unidade autônoma, sendo de responsabilidade exclusiva do empreendedor os encargos de manutenção sobre unidades não alienadas.

§ 6º É assegurado acesso irrestrito do Poder Público ao perímetro com acesso controlado dos condomínios urbanísticos para o cumprimento de suas obrigações relativas à operação e manutenção da infra-estrutura básica e à coleta de resíduos sólidos.

§ 7º Lei municipal deve regulamentar a prestação dos serviços de água e esgoto no condomínio urbanístico, garantida a medição individual de água por unidade autônoma.

§ 8º O órgão federal competente deve regulamentar a medição individual de energia elétrica por unidade autônoma no condomínio urbanístico.

Art. 22. Cabe aos condôminos a manutenção do sistema viário, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos e da infra-estrutura complementar interna dos condomínios urbanísticos, a partir do registro da instituição do condomínio no Registro de Imóveis, responsabilizando-se o empreendedor pelos custos relativos às unidades autônomas ainda não alienadas.

Parágrafo único. A manutenção de que trata o *caput* pode ser realizada pelo Poder Público ou por seus concessionários, de forma onerosa, mediante prévio contrato celebrado com os condôminos.

CAPÍTULO III

DO PROJETO DE PARCELAMENTO E DA LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL INTEGRADA

Seção 1

Da Definição de Diretrizes

Art. 23. Antes da elaboração do projeto de parcelamento, o empreendedor deve solicitar à autoridade licenciadora que defina, com base no Plano Diretor e na legislação urbanística municipal, bem como nas normas ambientais, diretrizes específicas para:

- I – o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;
- II – o traçado do sistema viário;
- III – a reserva de áreas destinadas a uso público e de faixas não edificáveis;
- IV – as áreas legalmente protegidas.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora pode definir, complementarmente, diretrizes relacionadas à infra-estrutura básica e à complementar.

Art. 24. Para a solicitação de diretrizes prevista no art. 23, o empreendedor deve apresentar à autoridade licenciadora:

- I – requerimento específico instruído com:
 - a) prova de propriedade do imóvel ou, nos termos do inciso XXIX do art. 2º, da condição de empreendedor;
 - b) certidão atualizada da matrícula do imóvel, expedida pelo Registro de Imóveis competente;
- II – planta do imóvel contendo as informações previstas em legislação municipal.

§ 1º Não havendo a legislação prevista no inciso II do *caput*, devem constar da planta do imóvel, no mínimo:

- I – suas divisas, com indicação das medidas perimetrais e áreas confrontantes, e das vias lindeiras a seu perímetro;
- II – curvas de nível com espaçamento adequado à finalidade do empreendimento;
- III – localização dos corpos d'água, das APPs, das áreas com vegetação arbórea e das construções já existentes;
- IV – tipo de uso predominante a que o parcelamento se destina e, no caso de uso residencial, uma estimativa do número de unidades habitacionais.

§ 2º A planta do imóvel deve estar preferencialmente georreferenciada.

Art. 25. A autoridade licenciadora deve indeferir a solicitação de diretrizes, declarando a impossibilidade de implantação do empreendimento, em razão do disposto no art. 5º ou se caracterizadas as seguintes situações:

- I – inadequação do empreendimento ao Plano Diretor;
- II – situação jurídica do imóvel que possa comprometer a implantação do empreendimento ou prejudicar os adquirentes de lotes ou unidades autônomas.

Art. 26. Deferida a solicitação de diretrizes, a autoridade licenciadora deve formulá-las, indicando, no mínimo:

- I – o traçado básico do sistema viário principal, com previsão das vias destinadas à circulação de veículos de transporte coletivo, no loteamento;
- II – a localização das áreas destinadas a uso público no loteamento e, nos termos da lei municipal, no condomínio urbanístico;
- III – a localização das áreas com restrição ao uso e ocupação em razão da legislação federal, estadual ou municipal;
- IV – as faixas não edificáveis;
- V – os usos admissíveis, com as respectivas localizações;
- VI – os requisitos ambientais a serem cumpridos.

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigoram pelo prazo fixado pela autoridade licenciadora, limitado a um mínimo de 1 (um) e um máximo de 2 (dois) anos.

Art. 27. Os prazos para a análise da solicitação das diretrizes e sua formulação pela autoridade licenciadora devem ser definidos por lei municipal.

Parágrafo único. Inexistindo lei municipal, é fixado o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para cada um dos atos previstos no *caput*, contado respectivamente da data do protocolo do respectivo requerimento e do deferimento da solicitação de diretrizes pela autoridade licenciadora.

Art. 28. A fase de fixação de diretrizes é dispensada para parcelamentos de pequeno porte.

Seção 2

Do Conteúdo do Projeto

Art. 29. O projeto de parcelamento deve ser elaborado com base nas disposições desta Lei e nas diretrizes formuladas pela autoridade licenciadora, considerando:

- I – a valorização do patrimônio natural e cultural;
- II – a execução das obras necessárias em seqüência que evite situações de risco;
- III – a reposição da camada superficial do solo nas áreas que forem terraplenadas, com plantio de vegetação apropriada, preferencialmente nativa.

Art. 30. O projeto de parcelamento deve incluir desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços.

§ 1º Os desenhos devem conter, no mínimo:

I – no loteamento, a definição:

- a) do sistema viário com a respectiva hierarquia de vias;
- b) da divisão em lotes e, se couber, em quadras, com as respectivas dimensões, área e numeração, bem como com a indicação dos usos previstos;
- c) das áreas destinadas a uso público;
- d) das faixas não edificáveis, APPs e outras áreas com vegetação a ser preservada ou recomposta;
- e) da infra-estrutura básica e complementar a ser instalada.

II – no condomínio urbanístico, a definição:

- a) do sistema viário interno, com a respectiva hierarquia de vias;
- b) das unidades autônomas e, se couber, das quadras, com as respectivas dimensões, área e numeração, bem como dos usos previstos;
- c) das áreas destinadas a uso comum dos condôminos e, nos termos da lei municipal, das áreas destinadas a uso público;
- d) das informações requeridas no inciso I, alíneas "d" e "e";

III – no desmembramento, a divisão de lotes pretendida, com a indicação dos usos previstos;

IV – no parcelamento integrado à edificação, as informações requeridas nos incisos I, II ou III, bem como:

- a) a localização das edificações nos lotes ou unidades autônomas;
- b) os documentos necessários ao licenciamento das edificações, na forma da legislação municipal;

V – no parcelamento de pequeno porte, a definição:

- a) das vias lindeiras à gleba ou ao lote e os parcelamentos contíguos;
- b) dos usos previstos e sua localização;
- c) dos lotes ou unidades autônomas, com as respectivas dimensões, área e numeração;
- d) das faixas não edificáveis, APPs e outras áreas com vegetação a ser preservada ou recomposta.

§ 2º Os desenhos devem estar preferencialmente georreferenciados.

§ 3º O memorial descritivo deve conter, no mínimo:

I – a indicação da finalidade do parcelamento e dos usos previstos;

II – a descrição dos lotes ou unidades autônomas e das áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos, com os elementos necessários à abertura das respectivas matrículas;

III – a indicação das áreas a serem transferidas ao domínio do Município, nos termos do art. 48;

IV – a enumeração das obras e serviços previstos para o parcelamento, com a indicação de responsabilidades.

§ 4º Além do previsto no § 3º, o memorial descritivo de condomínio urbanístico deve conter as condições urbanísticas do empreendimento e as limitações que incidem sobre as unidades autônomas e suas edificações, bem como refletir-se integralmente na convenção de condomínio.

§ 5º O cronograma físico de obras e serviços deve conter, no mínimo:

I – a indicação de todas as obras e serviços a serem executados pelo empreendedor;

II – o período e o prazo de execução de cada obra e serviço.

§ 6º Não se exige cronograma físico de obras e serviços para parcelamento de pequeno porte, salvo disposição contrária prevista em lei municipal.

Art. 31. O projeto, adequado às diretrizes fixadas, deve ser apresentado à autoridade licenciadora acompanhado:

I – da certidão atualizada da matrícula do imóvel;

II – dos contratos ou outros atos que comprovem a condição de empreendedor, nos termos do inciso XXIX do art. 2º;

III – da anuência expressa da Secretaria do Patrimônio da União ou do órgão estadual competente, quando o empreendimento for realizado integral ou parcialmente em área, respectivamente, da União ou do Estado;

IV – da autorização do cônjuge do proprietário e do empreendedor, salvo no caso de terem contraído matrimônio pelo regime de separação de bens e participação final nos aqüestos;

V – da proposta de instrumento de garantia de execução das obras e dos serviços a cargo do empreendedor, que deve ser compatível com o valor estimado das obras e dos serviços;

VI – do EIV, nos casos previstos em lei municipal;

VII – do EIA, nos casos previstos no art. 14.

§ 1º A autorização a que se refere o inciso IV do *caput* não dispensa o futuro consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes ou unidades autônomas, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados por seu cônjuge.

§ 2º A proposta do instrumento de garantia de execução das obras a cargo do empreendedor pode ser representada por hipoteca de lotes ou de unidades autônomas do próprio empreendimento, hipoteca de outros imóveis, fiança bancária ou pessoal, depósito ou caução de títulos da dívida pública ou qualquer outra espécie de garantia prevista em lei.

§ 3º O instrumento de garantia hipotecária de lotes ou de unidades autônomas no próprio empreendimento deve ser registrado na matrícula dos imóveis dados em garantia, sendo os respectivos registros considerados como um ato único para efeito das custas notariais e registrais.

§ 4º Desde que exista a concordância da autoridade licenciadora, a garantia pode ser reduzida na proporção da execução das obras e serviços.

Art. 32. Qualquer alteração na situação jurídica do imóvel em processo de licenciamento deve ser comunicada imediatamente à autoridade licenciadora e pode ensejar a revisão dos atos já efetivados.

Seção 3

Da licença urbanística e ambiental integrada

Art. 33. A implantação de parcelamento do solo para fins urbanos depende da aprovação do projeto pela autoridade licenciadora, a ser formalizada pela emissão, em ato único, da licença urbanística e ambiental integrada.

§ 1º Na motivação da licença urbanística e ambiental integrada, deve ser apresentado e avaliado o impacto urbanístico e ambiental do empreendimento, bem como explicitadas as exigências demandadas do empreendedor.

§ 2º No parcelamento implantado em Município que não tenha gestão plena, além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado.

§ 3º Além do caso previsto no § 2º, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado no parcelamento do solo para fins urbanos:

I – em áreas:

a) maiores ou iguais a 1 (um) milhão de metros quadrados;

b) localizadas em mais de um Município;

c) com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica;

II – cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios, de acordo com tipificação previamente definida por lei estadual ou por conselho estadual de meio ambiente;

III – cuja implantação coloque em risco a sobrevivência de espécie da fauna ou da flora silvestre ameaçada de extinção, na forma da legislação em vigor.

§ 4º A licença ambiental estadual prevista nos §§ 2º e 3º deve considerar as diretrizes urbanísticas formuladas pelo Município, nos termos do art. 26.

Art. 34. Lei municipal deve definir o prazo para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada.

§ 1º Se a legislação municipal for omissa, o prazo máximo para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada é de 90 (noventa) dias, contado a partir da data em que for protocolado o respectivo requerimento.

§ 2º A emissão da licença ambiental pelo Estado, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 33, deve ser efetivada no prazo máximo previsto por legislação estadual.

§ 3º Se a legislação estadual for omissa, o prazo máximo para a emissão da licença ambiental pelo Estado é de 90 (noventa) dias, contado a partir da data em que for protocolado o respectivo requerimento ou, se for o caso, da remessa do processo ao órgão ambiental estadual competente pela autoridade licenciadora municipal.

§ 4º No parcelamento de grande porte ou complexidade, a autoridade licenciadora, por despacho fundamentado, pode alterar o prazo estabelecido nos §§ 1º e 3º para até 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º As exigências de complementação oriundas da análise do projeto de parcelamento devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos ou de omissão do empreendedor nos documentos e estudos técnicos que apresentar.

§ 6º A exigência de complementação de informações, documentos ou estudos feita pela autoridade licenciadora interrompe o prazo de aprovação, que recomeça a fluir, do início, após seu atendimento pelo empreendedor.

§ 7º O decurso dos prazos de que trata este artigo sem a emissão da licença urbanística e ambiental integrada ou da licença ambiental estadual, se não justificável, implica responsabilização administrativa, na forma da lei.

§ 8º O decurso do prazo de 90 (noventa) dias estabelecido no § 1º, sem decisão acerca da emissão da licença urbanística e ambiental integrada ou sem a comunicação da existência de vícios ou de irregularidades pela autoridade licenciadora, não implica licenciamento tácito do empreendimento.

Art. 35. O projeto aprovado deve ser executado no prazo constante do cronograma físico de obras e serviços, sob pena de execução do instrumento de garantia previsto no inciso V do *caput* do art. 31 e da aplicação das medidas estabelecidas no Capítulo VII deste Título.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, o parcelamento pode ser realizado em etapas, em vista do porte do empreendimento, do volume de obras exigido, de situações técnicas desfavoráveis ou, ainda, de situações econômicas justificadas.

§ 2º A licença urbanística e ambiental integrada deve definir o prazo para a execução de cada uma das etapas do empreendimento.

§ 3º Os prazos referidos no *caput* e no § 2º podem ser prorrogados, atendidas as condições estabelecidas em lei municipal e normas ambientais vigentes à época da renovação.

§ 4º Para fins de supressão de vegetação, cada etapa deve ser autorizada individualmente e objeto de licença final integrada, vedado o desmatamento da etapa subsequente antes da conclusão das obras da etapa antecedente.

Art. 36. A legislação municipal pode estabelecer procedimentos simplificados para o licenciamento do parcelamento do solo para fins urbanos em ZEIS, respeitadas as disposições desta Lei e as normas ambientais pertinentes.

CAPÍTULO IV

DA ENTREGA DAS OBRAS E DA LICENÇA FINAL INTEGRADA

Art. 37. Lei municipal deve definir o prazo para que as obras do parcelamento executadas pelo empreendedor sejam vistoriadas e recebidas pela autoridade licenciadora, a partir do momento em que for requerida a emissão da licença final integrada.

§ 1º Após vistoria e avaliação técnica, uma vez atendidas as exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas para o empreendimento, a autoridade deve receber as obras realizadas e atestar a regularidade do executado, mediante a emissão da licença final integrada.

§ 2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, o prazo máximo para a emissão da licença final integrada pela autoridade licenciadora é de 90 (noventa) dias, contado a partir da data em que for protocolado o respectivo requerimento.

§ 3º A comunicação pela autoridade licenciadora da existência de vícios ou de irregularidades a serem sanados ou corrigidos pelo empreendedor deve ser feita de uma única vez e interrompe a contagem do prazo estabelecido no § 2º, que volta a fluir, do início, a partir do momento em que, em face do atendimento das exigências devidas, for solicitada nova avaliação para emissão da licença final integrada.

§ 4º O decurso do prazo estabelecido no § 2º sem a emissão da licença final integrada, ou sem a comunicação da existência de vícios ou de irregularidades pela autoridade licenciadora, se não justificável, implica responsabilização administrativa, na forma da lei.

§ 5º O decurso do prazo de 90 (noventa) dias estabelecido no § 2º, sem decisão acerca da emissão da licença final integrada ou sem a comunicação da existência de vícios ou de irregularidades pela autoridade licenciadora, não implica licenciamento tácito do empreendimento.

§ 6º Nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 33, o Município deve incorporar a licença ambiental final emitida pelo órgão ambiental competente, em sua íntegra, na licença final integrada.

Art. 38. É condição para a emissão da licença final integrada que os lotes ou as unidades autônomas do parcelamento e, se couber, as quadras, estejam devidamente demarcadas, admitida uma tolerância de, no máximo, 5% (cinco por cento) em relação às medidas lineares previstas no projeto.

§ 1º Havendo diferenças de medida, mesmo dentro do limite de tolerância, o empreendedor deve providenciar a devida retificação no Registro de Imóveis, sem prejuízo de eventuais consequências contratuais.

§ 2º Se a diferença for superior ao limite de tolerância, a retificação depende de anuência da autoridade licenciadora.

Art. 39. Quando o parcelamento for realizado em etapas, na conformidade do admitido pelo art. 35, § 1º, as obras e serviços de cada etapa devem ser objeto de licença final integrada específica.

Art. 40. O empreendedor deve solicitar a averbação da licença final integrada na matrícula em que se acha registrado o parcelamento, no prazo máximo de 15 (quinze) dias de sua expedição.

Art. 41. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta municipal, estadual ou federal, bem como os concessionários ou permissionários de serviços públicos, estão igualmente subordinados aos prazos e condições estabelecidos no arts. 34 e 37.

Art. 42. Desde o registro do seu contrato, o adquirente de lote ou unidade autônoma pode apresentar projeto de construção à autoridade municipal competente, ficando condicionada a expedição de "habite-se", ou de ato administrativo equivalente, à emissão da licença final integrada do parcelamento.

CAPÍTULO V

DO REGISTRO DO PARCELAMENTO

Art. 43. É vedado vender ou prometer vender lote ou unidade autônoma de parcelamento do solo para fins urbanos que não tenha sido objeto de registro imobiliário.

§ 1º Em qualquer material impresso de divulgação de parcelamento do solo para fins urbanos, deve constar o número do registro imobiliário do empreendimento.

§ 2º É vedado ao empreendedor fazer menção, em material publicitário, de obra ou serviço que não esteja incluída no escopo de seu fornecimento.

Art. 44. Sob pena de caducidade dos direitos constituídos pela licença urbanística e ambiental integrada, o empreendedor deve requerer o registro do parcelamento dentro de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da sua expedição, apresentando, após regular desentranhamento dos autos em que se processou o licenciamento, os documentos referidos nos incisos I a V do *caput* do art. 31, bem como os seguintes documentos adicionais:

I – cópia do projeto aprovado, do qual constem os desenhos, o memorial descritivo e o cronograma físico de obras e serviços;

II – a licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento;

III – as cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou unidades autônomas, e suas alterações ou aditamentos posteriores, observadas as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

IV – o instrumento de instituição do condomínio urbanístico e a sua respectiva convenção, se for o caso;

V – o regimento interno da comissão de representantes;

VI – o instrumento de garantia de execução das obras e dos serviços de responsabilidade do empreendedor, aceito pela autoridade licenciadora;

VII – certidão de ações penais relativas ao empreendedor, com respeito a crimes contra o patrimônio, a Administração Pública, o consumidor, a economia popular, a ordem tributária e econômica, o meio ambiente ou a ordem urbanística, referente aos últimos 10 (dez) anos.

§ 1º Além dos documentos previstos no *caput*, nos casos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 33, deve ser apresentada a licença ambiental estadual, contado o prazo previsto no *caput* a partir da licença que for expedida mais tardiamente.

§ 2º A existência de ação penal com sentença condenatória transitada em julgado contra o empreendedor, relativamente aos delitos referidos no inciso VII do *caput*, impede o registro do parcelamento, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

§ 3º A existência de ação penal com sentença condenatória transitada em julgado, relativa a crime de menor potencial ofensivo contra o meio ambiente, não impede o registro do parcelamento, desde que seja comprovada a reparação do dano por certidão emitida pelo juízo criminal.

§ 4º A existência de ação penal relativa aos delitos referidos no inciso VII do *caput* que não tenha sido objeto de sentença condenatória transitada em julgado não impede o registro do parcelamento.

§ 5º A existência de ação civil não impede o registro do parcelamento, desde que o empreendedor comprove que a ação não pode prejudicar o adquirente de lote ou unidade autônoma.

Art. 45. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis deve encaminhar documentação ao Poder Público municipal e fazer publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 5 (cinco) dias contados da data da última publicação e observadas as demais disposições deste artigo.

§ 1º A impugnação de que trata o *caput* deve ser admitida pelo Oficial de Registro exclusivamente quando o impugnante demonstrar de forma inequívoca o seu direito real sobre o imóvel objeto do parcelamento, nos termos do art. 1.227 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devendo proceder da seguinte forma:

I – recebida a impugnação de que trata este parágrafo, o Oficial deve intimar o requerente e o Poder Público municipal, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo;

II – com as manifestações de que trata o inciso I, o processo deve ser enviado ao juiz competente para decisão;

III – ouvido o Ministério Público no prazo de 10 (dez) dias, o juiz deve decidir de plano ou após instrução sumária, remetendo o interessado às vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 2º Se a impugnação versar sobre matéria diversa da referida no § 1º, esta deve ser recebida pelo Oficial como procedimento administrativo, sendo encaminhada ao juízo competente, sem prejuízo do registro do parcelamento, observado o seguinte:

I – a impugnação de que trata este parágrafo deve ser encaminhada ao juízo competente somente após a realização do registro do parcelamento;

II – aplicam-se a esse procedimento, no que couber, as demais regras constantes dos incisos I a III do § 1º.

§ 3º As publicações dos editais referidos neste artigo devem ser feitas em jornal local, se diário, ou em jornal de circulação regional, ou ainda, no Diário Oficial do Estado.

§ 4º O Oficial de Registro de Imóveis que efetuar ou deixar de efetuar o registro em desacordo com as disposições desta Lei fica sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º Registrado o parcelamento, o Oficial de Registro de Imóveis deve comunicar, por certidão, o seu registro ao Poder Público municipal e, nas hipóteses do § 2º, fornecer cópia da impugnação admitida pelo procedimento administrativo, juntamente com a certidão do registro, para as providências cabíveis.

Art. 46. O registro do parcelamento deve ser feito na matrícula do imóvel, por extrato, e conter, entre outros dados:

I – o nome do empreendimento;

II – a indicação da licença urbanística e ambiental integrada e da data da sua emissão e, se for o caso, da licença ambiental estadual;

III – a indicação das áreas, em metros quadrados, destinadas aos lotes ou unidades autônomas, e das áreas destinadas a uso público, a uso comum dos condôminos e, se for o caso, a indicação das construções a serem edificadas;

IV – os nomes dos futuros logradouros públicos que constem do projeto aprovado;

V – as restrições administrativas, convencionais e legais relativas ao parcelamento;

VI – o cronograma físico de obras e serviços;

VII – o quadro contendo a identificação de cada lote ou unidade autônoma, com localização por quadra se couber, numeração e respectiva matrícula, bem como a identificação das áreas destinadas a uso público e, se for o caso, das áreas destinadas a uso comum dos condôminos.

§ 1º No registro do parcelamento devem ser abertas as matrículas correspondentes a cada um dos lotes ou unidades autônomas, cuja descrição deve conter:

I – quanto aos lotes, o seu número e, se couber, quadra, bem como o nome do logradouro com que faz frente, as medidas perimetrais e área, os lotes confrontantes com os números de suas respectivas matrículas e, se for o caso, a indicação das construções a serem edificadas;

II – quanto às unidades autônomas, o seu número e, se couber, quadra, bem como as medidas perimetrais e área, a fração ideal da área comum, as unidades confrontantes com o número de suas respectivas matrículas e, se for o caso, a indicação das construções a serem edificadas.

§ 2º A descrição dos lotes ou unidades autônomas deve, preferencialmente, conter a indicação das coordenadas georreferenciadas de seus vértices definidores.

§ 3º As matrículas das áreas destinadas a uso público devem ser abertas de ofício, devendo nelas serem averbadas as respectivas destinações e, se houver, as restrições.

§ 4º O pagamento das custas e emolumentos referentes à abertura de matrícula de que trata o § 1º deve ser feito quando do registro do contrato de venda e compra de cada lote ou unidade autônoma.

Art. 47. Se o empreendimento estiver situado em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro do empreendimento deve ser requerido simultaneamente em todas elas.

§ 1º Enquanto não efetuados os registros em todas as circunscrições, o parcelamento é considerado como não registrado para os efeitos desta Lei.

§ 2º Nenhum lote ou unidade autônoma pode situar-se em mais de uma circunscrição.

Art. 48. Desde a data do registro do parcelamento, as áreas destinadas a uso público constantes do projeto passam a integrar o domínio do Município, independentemente de qualquer outra formalidade, observado o disposto no art. 21.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se também aos parcelamentos do solo para fins urbanos efetuados em imóveis de propriedade da União ou do Estado.

§ 2º Nos imóveis objeto de aforamento, o registro do parcelamento transmite ao Município somente o domínio útil das áreas destinadas a uso público.

Art. 49. Nos títulos apresentados a registro, a identificação do imóvel pode ser feita mediante menção ao número de sua matrícula, à circunscrição imobiliária a que pertence e a seu endereço.

§ 1º Se a divergência entre a descrição constante do título e aquela da matrícula não gerar dúvida quanto à identidade do imóvel, o registro pode ser feito mediante requerimento do adquirente para que o ato seja praticado conforme a descrição contida na matrícula.

§ 2º Se comprovadamente o título tiver sido outorgado há mais de 15 (quinze) anos, é suficiente a figuração como outorgante de quaisquer dos proprietários constantes da matrícula.

§ 3º Se o alienante for pessoa jurídica, transcorrido o prazo decadencial para recolhimento das contribuições sociais previstas em lei, o registro da transmissão da propriedade independe da apresentação da certidão negativa referente a tais contribuições.

Art. 50. Qualquer alteração do parcelamento registrado depende da aprovação da autoridade licenciadora e deve ser averbada no Registro de Imóveis.

§ 1º Se houver lotes alienados, a alteração depende da anuência dos adquirentes diretamente atingidos pela alteração.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, todos os adquirentes são considerados como diretamente atingidos, se a alteração implicar redução ou mudança da destinação das áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos, aumento no número de lotes ou de unidades autônomas, ou alterações nas restrições urbanísticas previstas.

§ 3º O requerimento para averbação da alteração deve ser instruído com o respectivo projeto, devidamente aprovado pela autoridade licenciadora, e com as anuências exigidas nos §§ 1º e 2º.

§ 4º Não se aplica o disposto no § 2º aos casos de alteração da localização das áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos, que não impliquem sua redução.

Art. 51. O registro do parcelamento somente pode ser cancelado:

I – por decisão judicial, ouvida a autoridade licenciadora;

II – a requerimento do empreendedor, com anuência da autoridade licenciadora, se não houver unidade imobiliária vendida ou compromissada;

III – a requerimento do empreendedor, com anuência de todos os adquirentes de lotes ou unidades autônomas e da autoridade licenciadora;

IV – a requerimento da autoridade licenciadora, no parcelamento registrado há mais de 5 (cinco) anos e não implantado, ressalvados os casos em que o cronograma físico de obras e serviços, aprovado pela autoridade licenciadora, prever prazo maior para finalização do empreendimento.

§ 1º Além do previsto no *caput*, o registro do parcelamento pode ser cancelado para a regularização fundiária de área que já tenha sido objeto de parcelamento anteriormente registrado, desde que não tenha sido executado ou tenha sido executado em desconformidade com seu licenciamento.

§ 2º Em qualquer caso, a autoridade licenciadora somente pode opor-se ao cancelamento do registro se dele resultar justificado inconveniente para o desenvolvimento urbano ou se já tiver realizado qualquer melhoramento na área parcelada.

Art. 52. Se o empreendedor não obtiver anuência dos adquirentes para alteração ou cancelamento do registro, deve notificá-los extrajudicialmente, bem como a comissão de representantes.

§ 1º O adquirente notificado na forma do *caput* deve manifestar-se perante o Registro de Imóveis no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 2º Tendo sido notificados, não apresentarem impugnação no prazo indicado, é considerada incontroversa a alteração do parcelamento ou o cancelamento do registro.

§ 3º Na hipótese de os adquirentes não serem encontrados nos endereços disponíveis, indicados pelo empreendedor, mediante três diligências comprovadas, será realizada a notificação por via editalícia, com igual prazo, findo o qual aplicar-se-á o disposto no § 2º.

Art. 53. Nas hipóteses do art. 50 e do art. 51, *caput*, incisos II a IV, e § 1º, o Oficial do Registro de Imóveis deve comunicar a apresentação de requerimento de alteração ou o de cancelamento do registro ao Ministério Público, publicar edital com sua síntese e abrir prazo de 30 (trinta) dias para impugnação.

§ 1º Não havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deve efetivar a averbação da alteração ou do cancelamento do registro.

§ 2º Havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deve dar ciência ao requerente de seus termos e encaminhá-la imediatamente ao juiz corregedor, perante o qual o empreendedor pode apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 3º Na hipótese do § 2º, após manifestação do Ministério Público dentro do prazo de 10 (dez) dias, a impugnação deve ser apreciada pelo juiz corregedor em até 30 (trinta) dias.

Art. 54. O desmembramento caracterizado como parcelamento de pequeno porte deve ser requerido ao Registro de Imóveis pelo empreendedor e instruído com a devida licença urbanística e ambiental integrada, plantas e memoriais descritivos do projeto.

Parágrafo único. O procedimento previsto no *caput* somente pode ser aplicado se o imóvel não tiver sido, anteriormente, objeto de desmembramento de pequeno porte.

Art. 55. O Oficial de Registro de Imóveis que efetuar atos registrais em desacordo com as exigências desta Lei fica sujeito a multa equivalente a 20 (vinte) vezes os emolumentos regimentais fixados para o respectivo ato, no valor apurado à época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, na forma estabelecida em lei.

CAPÍTULO VI DOS CONTRATOS

Art. 56. A alienação de lotes ou unidades autônomas pode ser contratada por quaisquer das formas previstas em lei, mediante contratos regidos por disposições específicas a cada contratação e por cláusulas padronizadas, observado o disposto no inciso III do art. 44.

§ 1º As disposições específicas devem conter, no mínimo:

I – o nome e a qualificação das partes;

II – a identificação do lote ou unidade autônoma, com o respectivo número de matrícula;

III – o preço, o prazo e a forma de pagamento;

IV – a forma de atualização monetária e os juros, se houver.

§ 2º As cláusulas padronizadas devem conter, no mínimo:

I – a descrição do empreendimento, bem como as restrições administrativas, convencionais e legais;

II – o local para realização dos pagamentos;

III – as penalidades e os encargos da mora para o empreendedor e o adquirente;

IV – a descrição da infra-estrutura a cargo do empreendedor;

V – o prazo de entrega do empreendimento;

VI – o momento a partir do qual o adquirente assume os tributos e os demais encargos incidentes sobre o lote ou unidade autônoma;

VII – a solução em caso de divergência quanto às dimensões do lote ou unidade autônoma com aquelas constantes da matrícula;

VIII – as hipóteses de rescisão e suas conseqüências, incluindo as condições relativas à restituição dos valores pagos pelo adquirente.

§ 3º O empreendedor pode submeter ao Registro de Imóveis mais de um conjunto de cláusulas padronizadas, de acordo com a natureza do contrato a ser celebrado.

§ 4º As alterações introduzidas nas cláusulas padronizadas valem apenas para os contratos firmados após seu registro.

§ 5º Qualquer documento fornecido pelo empreendedor que comprove o recebimento do sinal, ou parte do pagamento, constando a indicação do lote ou unidade autônoma, preço, prazo e forma de pagamento, é considerado como contrato preliminar e regido pelas cláusulas padronizadas, sendo passível de registro, a requerimento do adquirente, como promessa de venda e compra, se o empreendedor for o proprietário, ou promessa de cessão de direitos, caso não o seja.

§ 6º O contrato deve fazer menção ao número do registro das cláusulas padronizadas e estar acompanhado de cópia da certidão do seu texto, devidamente rubricada pelo adquirente, bem como de um desenho do lote ou unidade autônoma, com todas as suas características, e desenho simplificado de sua localização.

§ 7º Fica vedada a cobrança de valores relacionados à manutenção do empreendimento a favor do empreendedor.

Art. 57. Os contratos, incluindo o preliminar, devem ser prenotados no Registro de Imóveis no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da sua celebração.

§ 1º É do empreendedor a obrigação de promover o registro do contrato preliminar, podendo exigir do adquirente o reembolso das despesas, por expressa disposição contratual.

§ 2º Decorrido o prazo previsto no *caput*, o empreendedor não pode exigir do adquirente do lote ou unidade autônoma o cumprimento de obrigação prevista no contrato antes de seu registro.

§ 3º O contrato preliminar pode ser realizado por instrumento particular e, cumpridas as obrigações estipuladas, qualquer das partes pode exigir a celebração do contrato definitivo.

§ 4º Na cessão de direitos ou na promessa de cessão feita pelo empreendedor não proprietário, cumpridas as obrigações pelo adquirente, não pode o proprietário se recusar a outorgar o contrato definitivo de transferência da propriedade.

§ 5º A transmissão da propriedade é registrada mediante a apresentação da quitação do preço e do comprovante de pagamento do imposto de transmissão e do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana:

I – no contrato preliminar formalizado por instrumento público registrado;

II – no contrato preliminar formalizado por instrumento particular registrado relativo a bem de valor igual ou inferior ao previsto no art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

§ 6º O disposto no inciso II do § 5º também se aplica ao contrato formalizado por instrumento particular antes da vigência desta Lei e levado a registro, desde que apresentada ata notarial que constate a impossibilidade de localização do titular do domínio do imóvel ou sua recusa em outorgar escritura pública de venda e compra.

§ 7º A prova da quitação é dispensada se já decorrido o prazo de prescrição para a cobrança da última parcela, a contar da data de seu vencimento, desde que apresentada certidão forense que comprove a inexistência de ação de rescisão contratual ou de cobrança em face do promitente comprador.

§ 8º A cessão e promessa de cessão de direitos decorrentes de compromisso de venda e compra:

I – depende da comprovação de adimplência do cedente ou promitente cedente;

II – somente tem validade perante o empreendedor, o cessionário ou o promitente cessionário após o registro.

Art. 58. Vencida e não paga a prestação, o contrato pode ser considerado rescindido de pleno direito 30 (trinta) dias após a constituição em mora do adquirente devedor.

§ 1º Para os fins deste artigo, deve o empreendedor requerer ao Oficial do Registro de Imóveis a notificação do adquirente devedor para:

I – satisfazer as prestações objeto da notificação e as vincendas até a data do respectivo pagamento, acrescidas de juros de mora, da multa contratual limitada ao percentual previsto no § 1º do art. 52 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, de atualização monetária e das despesas de notificação, devendo estes valores constarem expressamente do requerimento e da notificação, em memória de cálculo discriminada;

II – impugnar o valor, depositando no Registro de Imóveis o montante incontroverso.

§ 2º A notificação deve conter a advertência de que, não satisfeitas as prestações ou não impugnado o valor, o credor pode pleitear a rescisão do contrato.

§ 3º O empreendedor deve arcar com os custos da notificação, referida no § 1º, nos casos em que o adquirente possua renda familiar mensal inferior ou igual a três salários mínimos, uma única vez durante o período de vigência do contrato, vedado o fracionamento do montante das prestações em atraso, ainda que não consecutivas.

§ 4º A notificação deve ser feita pessoalmente, pelo Registro de Títulos e Documentos do domicílio de quem deva recebê-la, vedada sua forma postal.

§ 5º A notificação deve ser dirigida ao adquirente no domicílio constante do Registro de Imóveis ou ao endereço do imóvel objeto do contrato e, se o adquirente não for encontrado em nenhum dos dois, em endereço fornecido pelo empreendedor.

§ 6º Se o destinatário recusa-se a dar recibo ou furta-se ao recebimento, o agente incumbido da diligência deve informar essa circunstância ao Oficial competente, que a certifica sob sua responsabilidade, sendo considerado notificado o destinatário.

§ 7º Se for desconhecido o paradeiro do destinatário, a notificação deve ser feita por edital, publicado uma vez em jornal de grande circulação local, começando o prazo para pagamento a fluir 10 (dez) dias após a publicação.

§ 8º Purgada a mora, o contrato mantém-se na forma pactuada.

§ 9º Certificada a ausência do pagamento no Registro de Imóveis, o empreendedor pode requerer o cancelamento do registro do contrato ao Oficial, que deve efetivá-lo em prazo não superior a 15 (quinze) dias, expedindo a respectiva certidão.

Art. 59. Se o credor das prestações referidas no art. 58 recusa-se a recebê-las, ou furta-se a seu recebimento, pode ser constituído em mora mediante notificação do Oficial do Registro de Imóveis para receber as importâncias depositadas pelo devedor.

§ 1º Decorridos 15 (quinze) dias após o recebimento da notificação de que trata o *caput*, considera-se efetuado o pagamento.

§ 2º Não comparecendo o credor para receber, a importância deve ser depositada pelo Oficial do Registro de Imóveis em conta bancária especial a favor do credor, remunerada na forma dos depósitos judiciais.

Art. 60. Em caso de rescisão contratual por fato exclusivamente imputado ao adquirente, devem ser restituídos os valores pagos por ele, com exceção da vantagem econômica auferida com a fruição do imóvel pelo lapso temporal em que este ficou indisponível, contado a partir da emissão da licença

final integrada ou da efetiva imissão na posse do imóvel, o que ocorrer por último, respeitado o limite máximo de 0,5% (meio por cento) ao mês do valor do imóvel previsto em contrato; e

I – do montante devido por cláusula penal e despesas administrativas, inclusive arras ou sinal, tudo limitado a um desconto máximo de 10% (dez por cento) do valor total das prestações pagas;

II – dos juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente;

III – dos valores decorrentes do inadimplemento do adquirente relativos ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), contribuições condominiais ou associativas que sejam a estas equiparadas e tarifas vinculadas ao imóvel, bem como de tributos incidentes sobre a restituição, desde que irrecuperáveis ao empreendedor;

IV – da corretagem, se tiver sido comprovadamente paga pelo empreendedor, assegurada a oportunidade de o adquirente tomar conhecimento prévio de sua existência e de seu respectivo valor.

§ 1º O valor deve ser devolvido na forma prevista expressamente em contrato, respeitado o prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar da manifestação por escrito da desistência, para finalização da restituição.

§ 2º No caso de doença grave, conforme definição da Secretaria da Receita Federal do Brasil para fins de isenção do imposto de renda, do adquirente ou de seus dependentes e, ainda, no caso de desemprego do adquirente, o prazo de devolução deve ser reduzido para até 30 (trinta) dias.

§ 3º Para fins da restituição prevista no *caput*, os valores das prestações pagas e dos abatimentos previstos, bem como o valor do imóvel constante do contrato, devem ser atualizados monetariamente, utilizando-se o índice de atualização contratualmente estabelecido.

§ 4º Na rescisão por fato imputado exclusivamente ao adquirente, as acessões e benfeitorias por ele realizadas no imóvel devem ser indenizadas, respeitado o disposto no § 5º, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

§ 5º No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da manifestação da desistência, fica o empreendedor, na hipótese do § 4º, obrigado a alienar o imóvel mediante de leilão judicial ou extrajudicial, aplicar o valor no pagamento das prestações remanescentes e entregar o que sobejar ao adquirente.

§ 6º Em caso de inadimplemento do empreendedor, o ressarcimento deve ser integral, acrescido de juros compensatórios e moratórios, e atualização monetária, bem como da cláusula penal prevista contratualmente, além das perdas e danos.

§ 7º O adquirente tem o direito de obter, junto ao empreendedor, a prestação de contas das despesas a serem descontadas do ressarcimento previsto neste artigo.

§ 8º Se o adquirente se arrepender da aquisição no prazo de 30 (trinta) dias a contar da assinatura do contrato, tem direito à restituição integral dos valores pagos, incluindo a comissão de corretagem, vedada a retenção de valores pelo empreendedor.

§ 9º Se houver controvérsia, o empreendedor deve iniciar, de imediato, a restituição da parte incontroversa, respeitado o prazo indicado no § 1º.

§ 10. Caso o empreendedor, injustificadamente, não efetue a devolução ou a protele, o adquirente tem direito a exigí-la de uma única vez.

§ 11. Somente pode ser efetuado registro do contrato de nova venda se for comprovado o início da restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, na forma e condições previstas neste artigo.

Art. 61. O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão apenas pode ser cancelado:

I – por decisão judicial;

II – por requerimento das partes contratantes;

III – nos casos de rescisão do contrato.

Art. 62. A escritura de venda e compra deve ser lavrada no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a quitação do contrato preliminar, ressalvado o disposto no § 6º do art. 57.

§ 1º Se, por inércia do compromissário ou cessionário comprador, não for lavrada a escritura no prazo previsto no *caput*, o empreendedor pode requerer a averbação do termo de quitação junto ao Registro de Imóveis.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o adquirente pode providenciar a lavratura da escritura de venda e compra, mediante a apresentação de certidão atualizada da matrícula do imóvel ao notário.

Art. 63. Lavrada a escritura, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, o notário, mediante depósito prévio dos emolumentos registraes pelo interessado contratante, deve encaminhá-la para registro.

Parágrafo único. Considera-se infração disciplinar, punível na conformidade do disposto nos arts. 32 a 36 da Lei nº 8.935, de 21 de novembro de 1994, o desrespeito ao disposto no *caput*.

Art. 64. O lançamento de tributos incidentes sobre o lote ou unidade autônoma deve ser efetuado em relação à pessoa do adquirente, desde que requerido pelo próprio interessado ou pelo empreendedor.

Art. 65. Até a averbação da licença final integrada, todo o empreendimento, ou parte dele, pode ser transmitido como uma universalidade, mediante ato *inter vivos* ou por sucessão *causa mortis*, caso em que o adquirente sucede o transmitente em todos os seus direitos e obrigações, ficando obrigado a respeitar os compromissos de venda e compra ou as promessas de cessão, em todas as suas cláusulas, ressalvado o direito do herdeiro ou do legatário de renunciar à herança ou ao legado.

§ 1º O ato de transmissão deve ser objeto de registro na matrícula do parcelamento e de averbação em todas as matrículas originadas a partir do parcelamento.

§ 2º Na transmissão do empreendimento por ato *inter vivos*, o adquirente deve apresentar as certidões relativas ao seu nome previstas no inciso VII do *caput* do art. 44.

Art. 66. A sentença declaratória de falência ou de insolvência de qualquer das partes não rescinde os compromissos de venda e compra ou as promessas de cessão que tenham por objeto o imóvel parcelado, ou lotes ou unidades autônomas resultantes do parcelamento.

§ 1º Se a falência ou insolvência for do empreendedor, incumbe ordinariamente ao síndico ou ao administrador dar cumprimento aos referidos contratos.

§ 2º No caso do § 1º, os adquirentes dos lotes ou das unidades autônomas podem requerer ao juiz que os autorize a prosseguir a implantação do empreendimento por meio da comissão de representantes.

Art. 67. Na desapropriação, a imissão na posse, desde que registrada na matrícula do imóvel, constitui direito real passível de cessão ou de promessa de cessão e, se outorgado pelo expropriante, mediante termo ou contrato da administração pública, independe de testemunhas, não se aplicando o disposto no art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

§ 1º Com o pagamento da indenização e o respectivo registro imobiliário da sentença transitada em julgado na ação de desapropriação, a posse referida no *caput* converte-se em propriedade, a caução em hipoteca, a cessão de posse em compromisso ou contrato de venda e compra, ou outra modalidade contratual adequada, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstâncias que, demonstradas ao Registro de Imóveis, devem ser averbadas na respectiva matrícula.

§ 2º O direito real de que trata o *caput* pode ser dado em garantia nos contratos de financiamento habitacional.

Art. 68. É dispensada a escritura pública nos negócios jurídicos translativos de direitos reais sobre imóveis celebrados por pessoas jurídicas de direito público.

§ 1º Os contratos aperfeiçoados na forma do *caput* devem ser lavrados nas entidades públicas interessadas, as quais devem manter arquivo cronológico de seus autógrafos e registro sistemático de seu extrato.

§ 2º Aplicam-se aos contratos de que trata o *caput*, no que couber, o disposto no art. 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, incluindo a necessidade de publicação resumida do seu respectivo instrumento.

§ 3º Não se aplicam as restrições do art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, à hipótese prevista neste artigo.

CAPÍTULO VII DA INTERVENÇÃO

Art. 69. Verificado que o empreendedor executa o parcelamento em desacordo com o projeto aprovado ou em descumprimento ao seu cronograma físico, a autoridade licenciadora deve notificá-lo para que, no prazo e nas condições fixadas, regularize a situação, sem prejuízo da aplicação das devidas sanções administrativas.

§ 1º Não sendo encontrado o empreendedor ou estando este em lugar incerto e não sabido, a autoridade licenciadora deve providenciar sua notificação, mediante edital publicado em jornal local de grande circulação, por 2 (duas) vezes, no período de 15 (quinze) dias.

§ 2º Independentemente da forma pela qual venha a ser consumada a notificação, a autoridade licenciadora deve dar ciência dos seus termos à comissão de representantes dos adquirentes e ao Ministério Público.

§ 3º O descumprimento do disposto no *caput* pelo agente público implica responsabilização administrativa, na forma da lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 4º Qualquer pessoa pode comunicar à autoridade licenciadora e ao Ministério Público a existência de irregularidade na execução de projeto de parcelamento, para fins do estabelecido neste artigo.

Art. 70. Decorrido o prazo estabelecido na notificação de que trata o *caput* do art. 69 sem a regularização do parcelamento, a autoridade licenciadora deve solicitar ao juiz competente que declara a intervenção, pelo Poder Público municipal, no empreendimento.

§ 1º A decisão que determinar a intervenção deve indicar o nome do interventor e ser acompanhada de motivação obrigatória, devendo ainda a autoridade licenciadora, de imediato, providenciar a averbação da intervenção na matrícula do imóvel parcelado e comunicar o fato ao Ministério Público.

§ 2º O interventor deve ser escolhido entre os servidores públicos municipais de carreira.

§ 3º Determinada e averbada a intervenção, os adquirentes devem ser notificados a imediatamente suspender o pagamento ao empreendedor das prestações contratuais ainda remanescentes e a efetuar o seu respectivo depósito junto ao Registro de Imóveis.

§ 4º O Registro de Imóveis deve receber as quantias encaminhadas pelos adquirentes e depositá-las em conta de poupança aberta junto a estabelecimento de crédito, respeitado o disposto no art. 666, inciso I, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

§ 5º Se as garantias oferecidas pelo empreendedor não forem suficientes, as quantias depositadas na forma do § 3º devem ser utilizadas para o custeio das providências necessárias à regularização do parcelamento ou da execução das obras previstas.

Art. 71. Ao interventor são atribuídos os mesmos poderes de gestão que possui o empreendedor para a execução do parcelamento, sendo a ele ainda facultado levantar os depósitos feitos na forma do § 3º do art. 70, independentemente de prévia autorização judicial, contratar as obras e serviços necessários, alienar os lotes e unidades autônomas disponíveis, bem como executar as garantias oferecidas.

Parágrafo único. As quantias auferidas com a alienação dos lotes e unidades autônomas, ou ainda com a execução das garantias, devem ser depositadas na conta de poupança mencionada no § 3º do art. 70.

Art. 72. Durante a intervenção, o empreendedor pode acompanhar todos os atos do interventor, bem como examinar livros, contas e contratos.

Art. 73. O interventor deve prestar contas de sua gestão, mensalmente, à autoridade licenciadora e à comissão de representantes dos adquirentes, devendo a sua gestão ser pautada pelos mesmos padrões que orientam a atuação dos agentes públicos.

Parágrafo único. O Ministério Público pode, a qualquer momento, fiscalizar os atos do interventor, bem como examinar livros, contas e contratos.

Art. 74. A autoridade licenciadora deve determinar o fim da intervenção quando o parcelamento estiver em conformidade com o projeto e os prazos fixados no cronograma físico, desde que verificada a capacidade técnica e financeira do empreendedor para reassumir o parcelamento.

§ 1º Firmada a decisão que encerra a intervenção, a autoridade licenciadora deve requerer, imediatamente, o cancelamento da averbação realizada na conformidade do disposto no § 1º do art. 70.

§ 2º Encerrada a intervenção, o empreendedor assume novamente a responsabilidade pela execução do parcelamento, a ele competindo:

I – requerer à autoridade judicial autorização para o levantamento do saldo das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos;

II – notificar os adquirentes dos lotes ou das unidades autônomas para que passem a pagar diretamente a ele as prestações restantes, a partir da data em que forem efetivamente notificados.

§ 3º O deferimento do requerimento referido no inciso I do § 2º pela autoridade judicial depende de prévia manifestação da autoridade licenciadora.

Art. 75. A regularização do parcelamento mediante intervenção não obsta a aplicação das devidas sanções penais ou de outras que se impuserem na forma da legislação em vigor, bem como a responsabilização na esfera civil.

Art. 76. Aplicam-se também aos parcelamentos executados sem registro, no que couber, as normas relativas à intervenção.

TÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ÁREAS URBANAS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 77. A política de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos integra a ordem urbanística, visando à efetivação do direito social à moradia e do direito a cidades sustentáveis.

Parágrafo único. Aos parcelamentos em processo de implantação em desacordo com o projeto aprovado ou com outras irregularidades aplicar-se-ão as regras de intervenção do Capítulo VII do Título II.

Art. 78. Observadas as diretrizes gerais de política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária sustentável pauta-se pelas seguintes diretrizes:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para a sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo, e com as iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – controle e fiscalização, visando a evitar novas ocupações ilegais;

IV – participação da população interessada em todas as etapas do processo de regularização;

V – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;

VI – preferência de titulação para a mulher.

Art. 79. Lei municipal deve disciplinar em relação à regularização fundiária sustentável, no mínimo:

I – os critérios, as exigências e os procedimentos para a elaboração e a execução dos planos de regularização fundiária;

II – os requisitos e os procedimentos para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada;

III – os mecanismos de controle social a serem adotados;

IV – as formas de compensação cabíveis.

Art. 80. A regularização fundiária não obsta a aplicação das devidas sanções penais ou de outras que se imponham na forma da lei, bem como a responsabilização na esfera civil.

CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO

Art. 81. Além do Poder Público, a iniciativa da regularização fundiária sustentável é facultada:

I – a seus beneficiários, individual ou coletivamente;

II – às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis;

III – ao setor privado, nos termos da legislação municipal prevista no art. 79;

IV – ao responsável pela implantação do assentamento informal.

Art. 82. Observado o disposto nesta Lei e na lei municipal prevista no art. 79, a regularização fundiária sustentável exige a análise dominial da área e a elaboração pelo responsável por sua iniciativa de um plano que, entre outros elementos, deve definir:

I – as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, se houver necessidade, relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações previstas;

IV – as condições para garantia da segurança da população em situações de risco;

V – as medidas previstas para adequação da infra-estrutura básica.

§ 1º A regularização fundiária sustentável que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel dispensa o plano mencionado no *caput*.

§ 2º A regularização fundiária sustentável pode ser implementada em etapas.

§ 3º O conteúdo do plano de regularização fundiária, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados deve ser definido pela legislação municipal prevista no art. 79, asseguradas as informações necessárias para o registro imobiliário.

Art. 83. A implantação da regularização fundiária depende da análise e da aprovação do seu plano previsto no art. 82 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão da respectiva licença urbanística e ambiental integrada, observado o disposto no inciso II do art. 79.

§ 1º Não se exige licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial das áreas ocupadas irregularmente.

§ 2º Nos casos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 33, exige-se também a licença ambiental, na forma da legislação em vigor.

Art. 84. A regularização jurídica da situação dominial de área ocupada irregularmente pode ser precedente, concomitante ou superveniente à elaboração ou à implantação do plano de regularização fundiária.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS Seção 1

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 85. Os assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse social promovida pelo Poder Público devem integrar ZEIS definidas no Plano Diretor ou em outra lei municipal.

§ 1º A regularização fundiária em área inserida em unidade de conservação da natureza ou em sua zona de amortecimento deve observar as restrições decorrentes da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º Não se aplica o disposto no *caput* aos assentamentos informais em que já se tenha consumado a aquisição do domínio pela ocorrência de prescrição aquisitiva ou a aquisição de direitos reais de uso legalmente constituídos sobre o imóvel.

Art. 86. O plano de regularização fundiária de interesse social deve definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, e identificar os lotes e as unidades autônomas, bem como as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos.

§ 1º Para efeito do *caput*, deve-se observar o parágrafo único do art. 7º e o art. 8º, bem como a legislação municipal de que trata o art. 79.

§ 2º O plano de regularização fundiária de interesse social deve respeitar as faixas mínimas e outras disposições sobre intervenção em APP previstas pela legislação ambiental que regula a matéria.

§ 3º Nos assentamentos informais anteriores à entrada em vigor desta Lei, o plano de regularização fundiária de interesse social pode prever redução:

I – das faixas de APP previstas na legislação ambiental, desde que a regularização implique a melhoria das condições ambientais da área em relação à situação de ocupação irregular anterior;

II – do percentual estabelecido no art. 8º.

§ 4º É vedada a regularização de assentamentos informais que, no plano de regularização fundiária de interesse social, insiram-se em situações de risco, nos termos dos incisos I, II e III do *caput* do art. 5º, sem que sejam adotadas as medidas previstas nos referidos dispositivos.

Art. 87. Na regularização fundiária de interesse social, cabe ao Poder Público, quando empreendedor, ou a seus concessionários ou permissionários, a implantação:

I – do sistema viário;

II – da infra-estrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no plano.

§ 1º As responsabilidades previstas no *caput* podem ser compartilhadas com os beneficiários, a critério da autoridade licenciadora, com base na análise:

I – dos investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores;

II – do poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º Na regularização fundiária de interesse social, a realização de obras de implantação de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial.

§ 3º Regularizado o assentamento, aplica-se, em relação à responsabilidade pela manutenção, o disposto no Capítulo II do Título II.

§ 4º Não se aplica o disposto no art. 22 aos assentamentos objeto de regularização fundiária mediante a usucapião especial coletiva para fins de moradia ou a concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, instituídas na forma de condomínio especial, caso em que a manutenção fica a cargo do Poder Público ou de seus concessionários ou permissionários.

§ 5º A implantação de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público deve ser feita em consonância com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e prioridades fixadas por sua lei de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pela lei orçamentária anual.

Art. 88. Na regularização fundiária de interesse social, a área de uso comum do povo ocupada por assentamento informal há mais de 5 (cinco) anos pode ser desafetada pelo uso, mediante certificação do Poder Público municipal.

Seção 2

Da Regularização Fundiária de Interesse Específico

Art. 89. Os assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse específico devem observar o art. 5º e os requisitos previstos no Capítulo I do Título II, bem como a lei municipal prevista no art. 79.

§ 1º A regularização fundiária de interesse específico deve respeitar as faixas mínimas de APP e outras disposições previstas pela legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora pode exigir:

I – contrapartida em relação à regularização de que trata o *caput*, observado, no que couber, o estabelecido nos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II – compensações ambientais, na forma da legislação pertinente.

§ 3º Nos assentamentos informais anteriores à entrada em vigor desta Lei, em Município de gestão plena, o plano de regularização fundiária de interesse específico pode prever a possibilidade de redução:

I – do percentual estabelecido no art. 8º;

II – da área mínima definida no inciso I do art. 7º.

Art. 90. A autoridade licenciadora deve definir na licença integrada da regularização fundiária de interesse específico as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infra-estrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no plano de regularização fundiária;

IV – das medidas de mitigação e compensação ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no *caput* podem ser compartilhadas com os beneficiários, com base na análise de, pelo menos, dois aspectos:

I – os investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores;

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º Sendo o responsável pela irregularidade identificável, o Poder Público deve dele exigir o montante despendido para regularizar o parcelamento.

§ 3º Regularizado o assentamento, aplica-se, em relação à responsabilidade de manutenção, o disposto no Capítulo II do Título II.

CAPÍTULO IV

DA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Art. 91. O Poder Público responsável pela regularização fundiária de interesse social pode lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e no cadastro dos ocupantes.

Parágrafo único. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e proprietário, se houver;

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do Registro de Imóveis, se identificada transcrição ou matrícula do imóvel objeto de regularização fundiária;

III – cadastro dos ocupantes, no qual conste a natureza, qualidade e tempo da posse exercida, acrescida das dos antecessores, se for o caso;

IV – declaração dos ocupantes de não serem possuidores ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

V – certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo Registro de Imóveis da sua situação e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Art. 92. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao Registro de Imóveis, o Oficial deve proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

§ 1º Realizadas as buscas, o Oficial do Registro de Imóveis deve proceder à notificação pessoal do proprietário da área e à notificação por edital dos confrontantes, ocupantes e eventuais interessados para que, querendo, apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação ao registro da demarcação.

§ 2º Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do Registro de Imóveis ou naqueles fornecidos pelo Poder Público, deve ser procedida a notificação do proprietário por edital.

§ 3º Os editais devem ser publicados, no período de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e duas vezes em jornal de grande circulação local, constando o prazo de 15 (quinze) dias para impugnação, bem como um desenho simplificado e a descrição da área demarcada.

§ 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deve ser registrada na matrícula da área a ser regularizada, indicando a origem nas matrículas ou transcrições anteriores, se houver.

§ 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deve ser aberta com base na planta e no memorial que instruem o auto de demarcação urbanística.

§ 6º Havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deve dar ciência dela ao Poder Público, que tem o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar.

§ 7º Não havendo acordo entre impugnante e Poder Público, o procedimento deve ser encaminhado ao juiz corregedor, para decisão em 30 (trinta) dias.

§ 8º Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Registro de Imóveis para as anotações necessárias e posterior devolução ao Poder Público.

§ 9º Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser encaminhados ao Registro de Imóveis para que o Oficial proceda na forma dos §§ 4º e 5º.

Art. 93. A partir do registro do auto de demarcação urbanística, o Poder Público deve elaborar plano de regularização fundiária, nos termos do art. 82, a ser licenciado na forma do art. 83, e submetê-lo a registro, na forma do Capítulo V deste Título.

Art. 94. A legitimação de posse expedida pelo órgão da administração pública responsável pela regularização fundiária de interesse social, desde que registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, podendo ser dada em garantia real e ser objeto de transferência *inter vivos* ou *causa mortis*.

§ 1º A expedição do título de legitimação de posse somente pode ocorrer a partir da aplicação da demarcação urbanística.

§ 2º A legitimação de posse não pode ser procedida em favor daquele que possuir ou for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem ser outorgada por mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

§ 3º A legitimação de posse somente pode ser registrada em matrícula de lote ou unidade autônoma.

Art. 95. Pelo registro do título de legitimação de posse, o seu detentor constitui prova antecipada para ação de usucapião.

Parágrafo único. Decorridos 5 (cinco) anos do registro do título de legitimação de posse, formaliza-se a conversão do direito real de posse em propriedade, por simples requerimento do proprietário, apresentado ao Oficial do Registro de Imóveis e instruído com certidões do Distribuidor Cível Estadual e Federal, na qual não constem ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do bem.

CAPÍTULO V

DO REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Art. 96. O registro de imóveis realizado no âmbito da regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas rege-se pelo disposto neste Capítulo, aplicando-se, de maneira suplementar, as disposições constantes do Capítulo V do Título II e da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Parágrafo único. Na regularização fundiária de interesse específico, o registro deve ser efetivado nos termos do Capítulo V do Título II.

Art. 97. O registro da regularização fundiária de interesse social deve importar:

I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver;

II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do plano de regularização fundiária.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no inciso II do *caput* à regularização fundiária realizada mediante usucapião especial coletiva para fins de moradia ou concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, instituídos na forma de condomínio especial.

Art. 98. O responsável pela regularização fundiária deve requerer seu registro, apresentando os documentos elencados nos incisos I a IV do *caput* do art. 31, bem como os seguintes:

I – os desenhos e documentos exigidos por lei municipal, na forma do § 3º do art. 82;

II – a licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária e, se couber, da licença ambiental estadual, observado o disposto no § 1º do art. 83;

III – as cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou das unidades autônomas, se for o caso;

IV – instrumento de instituição e convenção de condomínio urbanístico, se for o caso;

V – regimento interno da comissão de representantes;

VI – instrumento de garantia de execução das obras e serviços a cargo do empreendedor, exigido e aceito pela autoridade licenciadora, no caso de regularização fundiária promovida pelo setor privado;

VII – no caso das pessoas físicas ou jurídicas relacionadas nos incisos I a III do art. 81, certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

Parágrafo único. Na regularização fundiária sustentável que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial, exigem-se desenhos e memorial descritivo que identifiquem as parcelas a serem regularizadas e as áreas destinadas a uso público, se houver, não se aplicando os incisos I a VII do *caput*.

Art. 99. As matrículas das áreas destinadas a uso público devem ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se houver, restrições administrativas, convencionais e legais.

TÍTULO IV
DISPOSIÇÕES PENAIS, COMPLEMENTARES E FINAIS
CAPÍTULO I
DAS INFRAÇÕES PENAIS, ADMINISTRATIVAS E CIVIS

Art. 100. Dar início, de qualquer modo, ou efetuar parcelamento do solo para fins urbanos, sem licença da autoridade competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou de outras normas urbanísticas ou ambientais federais, estaduais ou municipais:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, multa e, no caso de o proprietário ser um dos infratores, perda do imóvel ilegalmente parcelado, ressalvados os direitos de terceiros de boa-fé.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem:

I – anunciar, vender, prometer vender, ceder direitos, prometer ceder ou manifestar a intenção de alienar imóvel em área rural, por qualquer instrumento público ou particular, mesmo que em forma de reserva, recibo de sinal ou outro documento, em desacordo com a legislação federal que define a área mínima do módulo rural;

II – anunciar, vender, prometer vender, ceder direitos, prometer ceder ou manifestar a intenção de alienar lote ou unidade autônoma, por qualquer instrumento público ou particular, mesmo que em forma de reserva, recibo de sinal ou outro documento, sem estar o parcelamento para fins urbanos devidamente registrado no Registro de Imóveis competente.

§ 2º Os crimes definidos neste artigo são qualificados:

I – se o parcelamento localizar-se, total ou parcialmente, em área pública ou em espaço territorial especialmente protegido nos termos das normas ambientais federais, estaduais ou municipais;

II – se efetivados:

a) com inexistência das qualificações exigidas por esta Lei para atuação como empreendedor;

b) com omissão fraudulenta, falsa ou enganosa de circunstância relativa ao parcelamento, se o fato não constituir crime mais grave:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (anos) anos, multa e, no caso de o proprietário ser um dos infratores, perda do imóvel ilegalmente parcelado, ressalvados os direitos de terceiros de boa-fé.

Art. 101. Registrar parcelamento não licenciado pela autoridade competente, registrar o compromisso de venda e compra, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda e compra relativo a parcelamento do solo para fins urbanos não registrado:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. No caso de Oficial do Registro de Imóveis, além da pena prevista no *caput* deste artigo, considera-se a conduta infração disciplinar, aplicando-se o disposto nos arts. 32 a 36 da Lei nº 8.935, de 21 de novembro de 1994, e responsabilização administrativa, na forma da lei.

Art. 102. Expedir:

I – licença integrada sem a observância das disposições desta Lei ou em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais;

II – título de legitimação de posse a quem sabidamente não preencha os requisitos exigidos em lei:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Comete também o crime previsto no inciso II do *caput* aquele que, mediante declaração falsa ou outro meio fraudulento ou enganoso, contribui para a expedição indevida do título de legitimação de posse.

§ 2º Sendo o infrator funcionário público, considera-se a conduta infração disciplinar punida na forma da lei.

Art. 103. Dar início, de qualquer modo, ou efetuar parcelamento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes da licença urbanística e ambiental integrada:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 104. Fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto, anúncio ou comunicação ao público ou a interessado, informação total ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor sobre o parcelamento do solo:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. No caso de pessoa física ou jurídica que atua na corretagem de imóveis e do corretor de imóveis, aplica-se o disposto no art. 21 da Lei nº 6.530, de 12 de maio de 1978, sem prejuízo da responsabilização penal da pessoa física, na forma do *caput*.

Art. 105. As penas previstas neste Capítulo devem ser aumentadas de um a dois terços, quando o parcelamento se der nos locais previstos no art. 5º, sem que sejam tomadas as medidas previstas no referido dispositivo.

Art. 106. Sem prejuízo do disposto no art. 105, as penas previstas neste Capítulo são aumentadas:

I – de um terço, se a infração envolver de 100 (cem) a 200 (duzentos) lotes ou unidades autônomas;

II – de metade, se a infração envolver de 201 (duzentos e um) a 400 (quatrocentos) lotes ou unidades autônomas;

III – de dois terços, se a infração envolver mais de 401 (quatrocentos e um) lotes ou unidades autônomas.

Art. 107. O imóvel perdido na forma do art. 100, *caput* e §§ 1º e 2º, passa ao domínio do Município, que deve proceder à sua regularização fundiária, observadas as normas cabíveis desta Lei.

Parágrafo único. Não sendo possível a regularização fundiária, o Município deve desconstituir o parcelamento, dando ao imóvel perdido em seu favor uma das seguintes destinações:

I – implantação de equipamentos comunitários;

II – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

III – criação de unidades de conservação ou outras áreas de interesse ambiental;

IV – proteção de áreas de interesse histórico, cultural, turístico ou paisagístico.

Art. 108. Sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, o agente público deve ser responsabilizado administrativamente, na forma da lei, quando estimular, permitir ou omitir-se em relação a:

I – parcelamentos do solo para fins urbanos efetivados em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais federais, estaduais e municipais;

II – ocupações informais ou irregulares do solo urbano ou rural.

Parágrafo único. O disposto no *caput* aplica-se também ao agente público que deixar de cumprir, injustificadamente, os prazos e outras determinações previstas nesta Lei.

Art. 109. A regularização fundiária efetivada nos termos desta Lei, posterior ao parcelamento, ou à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), não extingue nem afeta a punibilidade penal, e administrativa.

Art. 110. A aplicação das sanções previstas neste Capítulo ocorre sem prejuízo da obrigação de reparar e indenizar os danos causados à ordem urbanística, ao meio ambiente, aos consumidores, ao patrimônio natural ou cultural, e a terceiros.

§ 1º No processo civil, qualquer que seja a natureza da decisão condenatória e sem prejuízo do dever de reparar e indenizar eventuais danos causados, o juiz pode impor ao réu multa civil, em valor capaz de desestimular nova infração.

§ 2º Além dos critérios de fixação da pena previstos pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, no estabelecimento das penas relativas aos crimes de que trata este Capítulo, o juiz deve considerar:

I – a dimensão da área afetada e sua importância ambiental, cultural, turística ou paisagística;

II – o número de pessoas lesadas.

§ 3º Os crimes previstos nesta Lei aplicam-se em concurso com aqueles previstos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, bem como na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e outras leis especiais.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 111. O uso e a ocupação de imóvel situado fora do perímetro urbano com finalidade diversa da exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativista ou mineral, mesmo que não implique parcelamento do solo, requer licença urbanística expedida pelo Poder Público municipal, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigidas.

Art. 112. Aplicam-se ao Distrito Federal todas as atribuições e prerrogativas previstas por esta Lei para os Municípios.

Art. 113. Aplicam-se ao parcelamento compulsório previsto no inciso I do § 4º do art. 182 da Constituição Federal todas as normas previstas nesta Lei.

Art. 114. Os empreendimentos regulados por esta Lei podem ser constituídos sob regime de patrimônio de afetação, a critério do empreendedor.

Art. 115. Os condomínios civis anteriores à entrada em vigor desta Lei, cujos moradores são proprietários de frações ideais do terreno, mas exerçam posses localizadas, podem, por decisão de dois terços dos proprietários das frações, transformá-las em condomínios urbanísticos, observadas as condições para regularização fundiária de interesse específico previstas nesta Lei e as devidas compensações ambientais.

§ 1º Os clubes de campo implantados anteriormente à entrada em vigor desta Lei que, pelas características de ocupação, constituem de fato parcelamentos do solo para fins urbanos, podem ser regularizados, observados os requisitos previstos no *caput*, com a extinção da associação proprietária do terreno e a transferência aos sócios cotistas das frações ideais do terreno.

§ 2º Os condomínios de que trata este artigo não podem incorporar como áreas de uso comum dos condôminos os logradouros que já estejam afetados ao uso público.

Art. 116. Nas ações de usucapião de imóveis regularizados nos termos desta Lei, assim como na ação visando à obtenção da concessão de uso especial para fins de moradia, o autor pode optar pelo procedimento previsto no art. 942, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

Art. 117. As glebas regularmente parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro podem ter sua situação jurídica regularizada, mediante registro do parcelamento, desde que:

I – a área possua a infra-estrutura básica prevista nesta Lei;

II – todos os lotes originais do parcelamento tenham sido vendidos.

§ 1º A regularização prevista no *caput* pode envolver a totalidade da gleba ou quadras específicas.

§ 2º Para o registro, deve ser apresentada certificação emitida pelo Poder Público municipal de que a gleba preenche as condições previstas no *caput*, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias ao registro.

Art. 118. A União, o Estado, o Distrito Federal e o Município podem desapropriar, por interesse social, áreas urbanas para promoção de parcelamentos inseridos em planos de urbanização, de renovação urbana ou de operações urbanas consorciadas.

Art. 119. Na desapropriação, não são considerados como parcelados ou parceláveis, para fins de indenização, os lotes ou unidades autônomas ainda não vendidos ou compromissados, objeto de parcelamento não licenciado ou não registrado.

Parágrafo único. No valor de indenização, devem ser descontados os custos em que o Poder Público incorrer para a regularização do parcelamento.

Art. 120. O empreendedor, ainda que já tenha vendido todos os lotes ou unidades autônomas, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação judicial destinada a impedir a construção ou o uso em desacordo com restrições legais ou contratuais, ou promover a demolição da construção desconforme, sem prejuízo das prerrogativas dos legitimados para a propositura da ação civil pública.

Art. 121. Se o empreendedor integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do parcelamento irregular, é solidariamente responsável pelos prejuízos causados aos adquirentes de lotes ou unidades autônomas e ao Poder Público.

§ 1º Os proprietários do imóvel objeto de parcelamento não qualificados como empreendedores também são solidariamente responsáveis, ainda que não tenham anuído com a implantação do parcelamento.

§ 2º A autoridade judicial pode decretar a desconsideração da pessoa jurídica e a indisponibilidade dos bens das pessoas referidas no *caput* e § 1º, como medida liminar destinada a garantir a regularização do empreendimento ou o ressarcimento dos danos.

Art. 122. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei é o da comarca da situação do imóvel, observado o disposto no art. 107 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

Art. 123. As relações entre os condôminos do condomínio urbanístico regular-se-ão pelas disposições da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e pelo Código Civil Brasileiro.

Art. 124. Observadas as disposições desta Lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:

I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a outorga de instrumento de permissão do direito de uso das áreas internas do loteamento;

II – a permissão de uso referida no inciso I seja outorgada, de forma onerosa, a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.

§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do *caput*, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:

I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento de que trata este artigo com o sistema viário existente ou projetado;

II – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários e às áreas de uso público internas e limítrofes.

§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão referido no inciso I do *caput*, o qual deve ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis.

§ 3º O prazo de vigência da permissão de uso deve ser prorrogado, sucessivamente, a cada vencimento, por igual período, desde que cumpridos os encargos atribuídos à associação referida no inciso II do *caput*.

§ 4º Considera-se válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma do loteamento de que trata este artigo, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 5º A representação ativa e passiva, judicial ou extra-judicial, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da permissão de uso, é exercida pela associação a que se refere o inciso II do *caput*, observado que as relações entre os proprietários ou adquirentes de lotes e a associação são regidas pelo seu estatuto social.

§ 6º A permissão de uso de que trata o inciso I do *caput* não pode impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos proprietários ou adquirentes de lotes pelo Município ou seus permissionários ou concessionários.

§ 7º A partir de 3 (três) anos da entrada em vigor desta Lei, passam a se aplicar aos loteamentos de que trata este artigo, além do disposto no *caput* e §§ 1º a 6º:

I – as regras estabelecidas para os condomínios urbanísticos pelo art. 4º, § 4º, art. 8º, *caput* e §§ 4º e 5º, e art. 11, § 1º;

II – a exigência de reserva de um adicional de 10% (dez por cento) de áreas destinadas a uso público, localizadas internamente ao perímetro com acesso controlado.

§ 8º No local de acesso aos loteamentos de que trata este artigo deve estar afixado, de forma visível ao público, aviso de que o controle de acesso não impede a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público.

Art. 125. Em parcelamento do solo para fins urbanos situado em área urbana consolidada, as APPs que, na data de entrada em vigor desta Lei, necessitem de recomposição podem ser utilizadas como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos para implantação de infra-estrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre, desde que:

I – a vegetação seja preservada ou recomposta, com espécies nativas, de forma a assegurar o cumprimento integral das funções ambientais da APP;

II – a utilização da área não gere degradação ambiental;

III – seja observado o limite máximo de 10% (dez por cento) de impermeabilização do solo e 15% (quinze por cento) de ajardinamento;

IV – haja autorização prévia da autoridade licenciadora.

§ 1º A porção da APP não utilizada na forma do *caput* deve ser deduzida da área total do imóvel para efeito de cálculo do percentual de áreas destinadas a uso público previsto no art. 8º.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica às áreas com vegetação nativa:

I – primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no bioma Mata Atlântica reguladas pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006;

II – protegida nos demais biomas considerados patrimônio nacional, na forma da legislação que regular sua proteção.

Art. 126. Ao longo de galeria ou canalização existente em área urbana consolidada na data de entrada em vigor desta Lei deve ser prevista faixa não edificável de 2 (dois) metros, mensurados a partir das faces externas da referida obra.

Art. 127. Além dos documentos exigidos nos termos do art. 31, durante o prazo de 1 (um) ano a contar da data de entrada em vigor desta Lei, devem ser apresentados, pelo empreendedor, para registro do parcelamento do solo para fins urbanos:

I – certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel pelo período de 5 (cinco) anos;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

II – certidões:

a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do empreendedor, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao empreendedor, pelo período de 10 (dez) anos.

§ 1º A existência de protestos ou de ações pessoais não impede o registro do parcelamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não prejudicam os adquirentes dos lotes ou unidades autônomas.

§ 2º Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, deve suscitar a dúvida perante o juiz competente.

Art. 128. A Prefeitura Municipal, quando credora de dívida de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e de demais tributos municipais incidentes sobre o lote ou unidade autônoma, não pode recusar nos autos do processo de execução fiscal a oferta do próprio lote ou unidade autônoma para garantia do pagamento da dívida executada ou a sua dação em pagamento para liquidar o débito, independentemente de se tratar de excesso de penhora.

Art. 129. Não são considerados terceiros de boa-fé, para os fins previstos nos arts. 472 e 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), os adquirentes de bens imóveis que não tenham exigido a apresentação das certidões que demonstrem a situação de solvabilidade dos alienantes.

Art. 130. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – inciso V do art. 4º:

Art. 4º.....

V –

t) a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

u) a legitimação de posse. (NR)

II – inciso III do art. 12:

Art. 12

III – como substituto processual, desde que com a autorização expressa dos representados:

a) a associação de moradores, regularmente constituída, com personalidade jurídica;

b) o Município ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano. (NR)

III – art. 29-A:

Art. 29-A A alteração do perímetro urbano de modo a transformar áreas rurais em urbanas, por meio de lei municipal, pode implicar a exigência de contrapartida na forma do art. 29, sem prejuízo de compensações impostas com base nas normas ambientais.

IV – art. 30-A:

Art. 30-A. Além da transferência ao Poder Público municipal de recursos financeiros, a contrapartida prevista no art. 30 pode envolver:

I – a implantação de equipamentos comunitários;

II – a realização de obras ou serviços de interesse público;

III – a doação de imóvel para implantação de programas sociais ou ambientais;

IV – o pagamento dos emolumentos relativos aos atos de registro necessários à regularização fundiária de interesse social.

V – art. 35:

"Art. 35.

§ 3º O acréscimo e a redução de potencial construtivo derivados da transferência do direito de construir deverão ser, respectivamente, objeto de registro e averbação na matrícula dos respectivos imóveis. (NR)"

Art. 131. A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – art. 17:

Art. 17.

VIII – oferecer à penhora área urbana ocupada por terceiros, de forma coletiva, para fins de moradia. (NR)

II – art. 82:

Art. 82.

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (NR)

III – art. 690:

Art. 690.

§ 2º Os moradores de área urbana utilizada para fins de moradia, objeto de apreensão judicial, terão assegurado, quando não for o caso de usucapião, o direito de preferência sobre os licitantes e os credores para a arrematação da área, pelo preço da avaliação.

§ 3º No caso previsto no § 2º deste artigo, o preço não incluirá o valor das acessões realizadas pelos moradores e o das obras de infra-estrutura eventualmente realizadas pelo Poder Público.

§ 4º O credor que arrematar os bens não estará obrigado a exhibir o preço, mas se o valor dos bens exceder o seu crédito, depositará, dentro de 3 (três) dias, a diferença, sob pena de desfazer-se a arrematação, caso em que os bens serão levados à praça ou ao leilão à custa do credor. (NR)

IV – art. 942:

Art. 942.

§ 1º Quando o imóvel estiver matriculado, será facultado ao autor pleitear a usucapião na forma em que se encontra nela descrito e, nesse caso:

I – na petição inicial, bastará a indicação da localização do imóvel, o número da matrícula e a circunscrição imobiliária, juntando-se certidão do registro de imóveis expedida a menos de 30 (trinta) dias;

II – serão citados somente aqueles que figurarem como proprietários ou titulares de direitos registrados na matrícula;

III – não serão apreciadas questões envolvendo demarcação de divisas, podendo o confrontante prejudicado, a qualquer tempo, se valer do procedimento próprio;

IV – a decisão não fará coisa julgada em face da União, Estado, Município, ou seus órgãos da administração descentralizada;

V – transitada em julgado a ação, o imóvel será registrado em nome do autor, assumindo este a responsabilidade por todos os tributos, despesas condominiais e outras obrigações *propter rem* incidentes sobre o bem.

§ 2º As ações de usucapião de unidades autônomas em condomínios edilícios ou urbanísticos submeter-se-ão às regras do § 1º deste artigo. (NR)

Art. 132. O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – art. 13-A:

Art. 13-A. A petição inicial deverá conter descrição precisa do imóvel desapropriado com a indicação dos vértices definidores de seus limites, sob pena de indeferimento e, se a desapropriação for parcial, deverá ser descrito o remanescente do imóvel desapropriado, para fins de posterior averbação e abertura de matrícula no Registro de Imóveis.

II – art. 15:

Art. 15.

§ 4º A imissão provisória na posse é um direito real sujeito a registro no Registro de Imóveis competente. (NR)

III – art. 29:

Art. 29. A aquisição da propriedade na desapropriação de imóvel ocorrerá:

I – se houver imissão provisória na posse, quando tornada irreversível a situação pela afetação do bem à finalidade a que se destinou a desapropriação, sendo o título hábil para registro o comprovante da ocorrência desse fato;

II – quando não houver imissão de posse, no registro da carta de sentença, a qual será extraída com o trânsito em julgado e após o pagamento da indenização ou expedição do ofício requisitório. (NR)

Art. 133. Os arts. 4º e 9º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 4º

VI – parcelamento de glebas para produção de terrenos urbanizados. (NR)

Art. 9º Todas as aplicações do sistema terão por objeto, fundamentalmente, a aquisição de:

I – edificação para residência do adquirente, sua família e seus dependentes;

II – terreno urbanizado destinado à construção de edificação para residência do adquirente, sua família e seus dependentes.

§ 1º

§ 2º

§ 3º

§ 4º Os custos relativos à escrituração e ao registro do imóvel residencial de que trata o *caput* deste artigo poderão ser incluídos no financiamento. (NR)

Art. 134. O art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:

.....

VII – pagamento total ou parcial do preço da aquisição de terreno urbanizado ou de edificação para moradia própria, incluindo os custos relativos à escrituração e ao registro, observadas as seguintes condições:

.....

XVII – pagamento dos encargos relativos à implantação de programas de regularização fundiária implementados pelo Poder Público, que lhe forem atribuídos na forma da legislação específica, respeitados os requisitos das alíneas "a" e "b" do inciso VI, deste artigo. (NR)

Art. 135. O Capítulo IV da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 10-A:

Art. 10-A. Tratando-se de condomínios edifícios ou urbanísticos, para a constituição do devedor em mora, a cota condominial inadimplida poderá ser encaminhada a protesto extrajudicial, mediante indicação, sob responsabilidade do síndico ou da administradora e com base em autorização da assembléia geral dos condôminos.

Parágrafo único. A indicação a protesto prevista no *caput* poderá ser efetuada por meio magnético ou de gravação eletrônica de dados, desde que se reproduzam fielmente todas as informações relativas ao débito e se faça referência à autorização da assembléia.

Art. 136. O art. 290 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 290. Os registros da regularização fundiária, assim como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de programa de regularização fundiária de interesse social, serão realizados independentemente do recolhimento de custas, ficando o pagamento dos emolumentos a cargo do beneficiário da regularização fundiária.

§ 1º Os valores relativos aos emolumentos do registro do primeiro direito real constituído e os da lavratura de escritura pública referidos no *caput* terão isenção de 20% (vinte por cento), em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, preenchidos os seguintes requisitos, concomitantemente:

I – renda familiar entre 3 (três) e 5 (cinco) salários mínimos mensais;

II – localizar-se o imóvel, de uso exclusivamente residencial, em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

III – possuir o imóvel, quando construção isolada, área total construída de até 70m² (setenta metros quadrados), edificada em terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) ou quando a unidade autônoma, integrante de condomínio edifício, possuir área privativa de até 35m² (trinta e cinco metros quadrados).

§ 2º É isento do recolhimento da taxa de registro o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, preenchidos os seguintes requisitos, concomitantemente:

I – renda familiar de até 3 (três) salários mínimos mensais;

II – localizar-se o imóvel, de uso exclusivamente residencial, em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

III – possuir o imóvel, quando construção isolada, área total construída de até 70m² (setenta metros quadrados), edificada em terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) ou, quando a unidade autônoma, integrante de condomínio edifício, possuir área privativa de até 35m² (trinta e cinco metros quadrados).

§ 3º A redução do valor dos emolumentos referentes aos atos mencionados no *caput* ou a sua forma de pagamento poderão ser objeto de convênio ou termo de parceria celebrado entre o responsável pela regularização fundiária e as pessoas físicas ou jurídicas de participação obrigatória ou facultativa no processo de regularização fundiária.

§ 4º Os registros e a lavratura de escritura pública de que tratam o § 1º independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

§ 5º A primeira averbação de construção residencial de até 70m² (setenta metros quadrados) de área edificada será feita independentemente do pagamento de custas e emolumentos e da comprovação do recolhimento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários. (NR)

Art. 137. Esta Lei entra em vigor após decorridos 120 (cento e vinte) dias de sua publicação oficial.

Art. 138. Revogam-se:

I – a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

II – a Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004;

III – o art. 290-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2007.

Deputada **MARIA DO CARMO LARA**
Presidente

Deputado **RENATO AMARY**
Relator

ANEXO B. RELAÇÃO DE EMENDAS APRESENTADAS AO PL 3.057/2000

Comissão de Desenvolvimento Urbano – Emendas ao Substitutivo Dep. Dr. Evilásio

➤ Aprovadas

Emenda 03, do Dep. Walter Feldman, obrigando a indicação, nas diretrizes do projeto, das faixas de preservação permanente.

Emenda 04, do Dep. Walter Feldman, excluindo a referência a equipamentos comunitários do rol de responsabilidades do empreendedor.

Emenda 06, do Dep. Walter Feldman, retirando a referência à rede telefônica do rol de infra-estrutura básica.

Emenda 07, do Dep. Walter Feldman, exigindo do empreendedor a indicação da localização de lagos, lagoas, nascentes e reservatórios na planta que instrui o pedido de definição de diretrizes para o parcelamento.

Emenda 08, do Dep. Walter Feldman, substituindo a expressão “impeça” por “minimize”, bem como a exclusão da expressão “observado o regime pluviométrico local”, no inciso II do art. 22.

Emenda 11, do Dep. Walter Feldman, determinando que a transferência das áreas públicas para o domínio do Município deve dar-se no momento do registro do parcelamento.

Emenda 12, do Dep. Walter Feldman, prevendo que a restituição dos valores pagos pelo adquirente deve dar-se nos termos contratuais.

Emenda 14, do Dep. Walter Feldman, estabelecendo que as notificações e intimações, quando o destinatário recusar-se a dar recibo ou furtar-se ao recebimento, serão feitas por certidão do Oficial competente.

Emenda 15, do Dep. Walter Feldman, estabelecendo que as notificações e intimações, quando for desconhecido o paradeiro do destinatário, serão feitas por edital.

Emenda 16, do Dep. Walter Feldman, admitindo a alienação do bem hipotecado dado em garantia.

Emenda 19, do Dep. Walter Feldman, suprimindo o dispositivo que prevê a rejeição do projeto caso transcorrido o prazo previsto sem manifestação da autoridade licenciadora.

Emenda 21, do Dep. Walter Feldman, alterando o dispositivo que trata das restrições à utilização do solo na área costeira.

Emenda 22, do Dep. Walter Feldman, alterando o dispositivo que trata das áreas passíveis de parcelamento do solo para fins urbanos.

Emenda 25, do Dep. Walter Feldman, admitindo, como empreendedor, a pessoa física ou jurídica contratada com essa finalidade.

➤ Rejeitadas

Emenda 01, do Dep. José Roberto Arruda, pretendendo que o parcelamento de terras no Distrito Federal seja de iniciativa exclusiva do Poder Público.

Emenda 02, do Dep. José Roberto Arruda, intentando facilitar os processos regularização fundiária no Distrito Federal.

Emenda 05, do Dep. Walter Feldman, excluindo a previsão de fixação de “áreas máximas” de lotes e unidades autônomas pela legislação municipal.

Emenda 09, do Dep. Walter Feldman, considerando aceitas as obras do parcelamento se transcorrido sem manifestação da autoridade licenciadora o prazo determinado para a vistoria e recebimento.

Emenda 10, do Dep. Walter Feldman, tratando da publicação do edital de registro do parcelamento.

Emenda 13, do Dep. Walter Feldman, determinando a devolução dos valores a serem restituídos ao depositante, caso não seja encontrado o adquirente.

Emenda 17, do Dep. Walter Feldman, trazendo regras para os loteamentos fechados.

Emenda 18, do Dep. Walter Feldman, suprimindo o artigo que trata das contrapartidas exigíveis do empreendedor.

Emenda 20, do Dep. Walter Feldman, suprimindo o artigo que veda a implantação de loteamentos fechados após a entrada em vigor da lei que vier a originar-se da proposta.

Emenda 23, do Dep. Walter Feldman, incluindo dispositivo remetendo a fixação das áreas de preservação permanente ao longo dos corpos d’água à legislação municipal, no caso de áreas urbanas.

Emenda 24, do Dep. Walter Feldman, alterando a definição da expressão “áreas destinadas a uso público”.

Comissão Especial – Emendas ao Substitutivo Dep. Barbosa Neto
--

➤ **Aprovadas**

EMC 3/2006, do Dep. Max Rosenmann, que prevê que o encaminhamento a protesto dos débitos condominiais deve ser feito sob responsabilidade do síndico ou da administradora do condomínio, mediante aprovação em assembléia geral dos condôminos.

EMC 17/2006, do Dep. João Alfredo, que explicita que a regularização fundiária não interfere com a aplicação das sanções administrativas, civis ou penais, nem com a responsabilização decorrente de improbidade administrativa.

EMC 18/2006, do Dep. João Alfredo, que explicita que a regularização mediante intervenção não suspende, nem afeta, a aplicação das sanções administrativas, civis ou penais.

EMC 19/2006, do Dep. João Alfredo, que prevê que o empreendedor só pode reassumir o parcelamento após uma intervenção, se comprovadamente tiver capacidade técnica e financeira para tanto.

EMC 28/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que dispõe sobre requisitos urbanísticos, prevendo, entre outros, tamanho de lote e garantia de acesso público aos corpos d’água e áreas de uso comum do povo. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 29/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que estabelece que a definição de diretrizes ocorrerá com base nas legislações urbanística e ambiental. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 35/2006, do Dep. Celso Russomanno, que prevê o acompanhamento da intervenção pela autoridade licenciadora, pela comissão de representantes e pelo Ministério Público.

EMC 36/2006, do Dep. Celso Russomanno, que se preocupa em assegurar que a intervenção não afaste a aplicação das devidas sanções administrativas, civis e penais e que o Ministério Público seja cientificado da intervenção.

EMC 37/2006, do Dep. João Alfredo, que equipara o interventor a servidor público para efeito da aplicação da lei da improbidade administrativa.

EMC 41/2006, do Dep. Sarney Filho, que oferece redação para o art. 1º, alterando a denominação da lei e propondo que seja feita referência a normas (e não a disposições legais).

EMC 43/2006, do Dep. Sarney Filho, que propõe uma definição para licença urbanístico-ambiental integrada, trazendo ajuste terminológico e previsão de exigência de compensações ambiental e urbanística.

EMC 44/2006, do Dep. Nelson Trad, que dispõe sobre as responsabilidades do empreendedor nos parcelamentos do solo para fins urbanos. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 46/2006, do Dep. Nelson Trad, que explicita os documentos necessários para o registro de parcelamento do solo para fins urbanos. Em relação às cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação, prevê a observância do Código de Defesa do Consumidor. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 52/2006, do Dep. Dimas Ramalho, que altera dispositivo da Lei 6.015/73, para dispor sobre o registro de imóveis. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 58/2006, do Dep. Walter Feldman, que altera a Lei 8.036/90, para admitir o saque do FGTS para custear despesas de regularização fundiária.

EMC 60/2006, do Dep. Walter Feldman, que inclui a definição de fração ideal nos condomínios urbanísticos.

EMC 61/2006, do Dep. Walter Feldman, que dispensa de escritura pública os negócios jurídicos translativos de direitos reais sobre imóveis, celebrados por pessoa jurídica de direito público ou vinculada ao Poder Público.

EMC 67/2006, do Dep. Walter Feldman, que trata das responsabilidades do Poder Público em relação aos parcelamentos do solo para fins urbanos, definindo, entre outros pontos, que cabe aos concessionários de energia elétrica a implantação da rede de distribuição nos parcelamentos de interesse social que integrem programas habitacionais de iniciativa do Poder Público. Repete parte da Emenda 69/06.

EMC 69/2006, do Dep. Walter Feldman e outros – Emenda substitutiva global, que procura traduzir o consenso que vinha sendo negociado antes da criação da comissão especial.

EMC 70/2006, do Dep. Alex Canziani, que revoga o § 15 do art. 213 da Lei 6.015/73, que estabelece não serem devidos custos ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.

EMC 71/2006, do Dep. Alex Canziani, que repete parte da Emenda 69/06, alterando a Lei 4.380/64 para permitir o financiamento de terreno urbanizado no âmbito de SFH, bem como dos custos de escrituração.

EMC 73/2006, do Dep. Alex Canziani, que repete parte da Emenda 69/06, relativa ao registro dos contratos firmados no âmbito de empreendimentos de parcelamento do solo para fins urbanos, inclusive os preliminares.

EMC 75/2006, do Dep. Alex Canziani, que repete o texto da Emenda 69/06, alterando a Lei 8.036/90, a fim de admitir o saque do FGTS para pagamento de terreno urbanizado e dos custos de escrituração e registro.

EMC 76/2006, do Dep. Alex Canziani, que repete parte da Emenda 69/06, promovendo várias alterações em dispositivos da Lei 6.015/73.

➤ **Rejeitadas**

EMC 1/2006, do Dep. Max Rosenmann, que altera a Lei 10.169/00 (normas gerais para a fixação de emolumentos por serviços notariais e de registro) prevendo, entre outros pontos, que a apresentação a protesto e a distribuição de títulos relativos a dívidas, independe do pagamento prévio de emolumentos.

EMC 11/2006, do Dep. Ricardo Izar, que trata de regras relativas à rescisão dos contratos de venda e compra de imóveis em empreendimentos de parcelamento do solo urbano. Contém normas sobre a devolução dos valores pagos pelo adquirente, em caso de rescisão contratual. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 12/2006, do Dep. Custódio Mattos, que prevê normas para a implantação de loteamentos para fins urbanos em área fechada, com controle de acesso.

EMC 13/2006, do Dep. Eduardo Sciarra, que altera a Lei 10.931/04, para prever operações de financiamento no âmbito do SFH sem cláusula de atualização monetária, e a Lei 8.036/90, para possibilitar o saque do FGTS para amortização, liquidação ou pagamento de prestações decorrentes de financiamento habitacional firmado no SFI.

EMC 14/2006, do Dep. Zezéu Ribeiro, que estabelece 75.000 m² como a dimensão máxima admissível para os condomínios urbanísticos.

EMC 15/2006, do Dep. Zezéu Ribeiro, que prevê a possibilidade de lei municipal estabelecer contrapartida para parcelamentos com áreas superiores a 15.000 m², lotes superiores a 800 m² e densidades inferiores a 50 habitantes por hectare, constituída de doação para programa habitacional de interesse social de 10% da gleba, na própria área ou não.

EMC 16/2006, do Dep. João Alfredo, que visa incluir a pavimentação e a iluminação pública entre os equipamentos componentes da infraestrutura básica.

EMC 20/2006, do Dep. João Alfredo, que prevê gratuidade para o primeiro registro de lote objeto de regularização fundiária de interesse social.

EMC 21/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que prevê que as frações obtidas por meio de concessão de uso especial para fins de moradia, da concessão de direito real de uso e da usucapião coletiva só poderão ser objeto de garantia real se não constituírem bem de família.

EMC 22/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que prevê que as APPs não poderão integrar lotes ou unidades autônomas.

EMC 23/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que veda a cláusula de arrependimento, pelo empreendedor, nos contratos preliminares.

EMC 24/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas que integrem espaços territoriais especialmente protegidos incompatíveis com esse tipo de empreendimento.

EMC 25/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que pretende assegurar equivalência de valor no caso de a área destinada a uso público em condomínio ser reservada em outro local. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 26/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que exige EIA para o licenciamento de parcelamentos para fins urbanos maiores que 500.000 m².

EMC 27/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que propõe definições de lote, unidade autônoma, loteamento, condomínio urbanístico, infraestrutura básica e complementar, e gestão plena.

EMC 30/2006, do Dep. Gustavo Fruet, que prevê que o processo de parcelamento e os contratos depositados em cartório a ele relativos poderão ser examinados por qualquer pessoa, gratuitamente.

EMC 31/2006, do Dep. Celso Russomanno, que dispõe sobre a restituição dos valores pagos pelo adquirente, em caso de rescisão contratual por fato exclusivamente a ele imputado. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 32/2006, do Dep. Celso Russomanno, que prevê que o Oficial de Registro de Imóveis deve analisar as cláusulas do contrato-padrão à luz do Código de Defesa do Consumidor, exigindo as modificações julgadas necessárias, e que o registro das cláusulas padronizadas não estabelece presunção de não-abusividade.

EMC 33/2006, do Dep. Celso Russomanno, que veda a cláusula de arrependimento, pelo empreendedor, nos contratos preliminares.

EMC 34/2006, do Dep. Celso Russomanno, que determina que os servidores públicos municipais, estaduais e federais devem comunicar ao Poder Público municipal e ao Ministério Público a existência de parcelamento irregular, sob pena de responsabilização administrativa e civil.

EMC 38/2006, do Dep. Sarney Filho, que altera a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), prevendo regras para o licenciamento ambiental pelo órgão municipal competente. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 39/2006, do Dep. Sarney Filho, que explicita que a regularização fundiária de interesse específico deve observar os requisitos urbanísticos e ambientais dos novos parcelamentos e estar sujeita às sanções administrativas e penais previstas na lei.

EMC 40/2006, do Dep. Sarney Filho, que dispõe sobre o conteúdo do plano de regularização fundiária de interesse social.

EMC 42/2006, do Dep. Sarney Filho, que veda a inclusão de APPs em lote ou unidade autônoma.

EMC 45/2006, do Dep. Nelson Trad, que dispõe sobre a restituição dos valores pagos pelo adquirente, em caso de rescisão contratual por fato exclusivamente a ele imputado. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 47/2006, do Dep. Nelson Trad, que prevê os casos em que o empreendimento depende de licença ambiental do Estado, entre eles os empreendimentos maiores ou iguais a 500.000 m², bem como prevê a necessidade de anuência prévia do órgão ambiental federal em certas situações. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 48/2006, do Dep. Nelson Trad, que dispõe que, a partir da data de entrada em vigor da lei, somente será admitido parcelamento em área fechada e com controle de acesso na forma de condomínio urbanístico, ressalvados os projetos já aprovados. Admite a regularização de loteamentos fechados em alguns casos.

EMC 49/2006, do Dep. Nelson Trad, que dispõe sobre os documentos a serem apresentados para a solicitação de diretrizes e as informações que devem constar da planta do imóvel. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 50/2006, do Dep. Nelson Trad, que pretende obrigar a que as regularizações fundiárias de interesse específico respeitem os mesmos requisitos urbanísticos e ambientais exigidos para novos parcelamentos, ressalvada apenas a possibilidade de redução do tamanho mínimo do lote.

EMC 51/2006, do Dep. Nelson Trad, que dispõe sobre as APPs a serem observadas em áreas urbanas consolidadas, inclusive aquelas previstas em normas estaduais, e prevê compensação ambiental nos casos de supressão de vegetação de APP. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 53/2006, do Dep. Walter Feldman, que procura explicitar que a administração pública, quando responsável pela regularização, não responde pelas irregularidades que deram ensejo à intervenção do Poder Público.

EMC 54/2006, do Dep. Walter Feldman, que prevê que a regularização jurídica da situação dominial das áreas ocupadas irregularmente poderá ser concomitante ou superveniente à intervenção urbanística.

EMC 55/2006, do Dep. Walter Feldman, que traz regras para a desafetação pelo uso das áreas públicas ocupadas por assentamentos irregulares, exigindo lei municipal e definindo, como limite temporal, a data da sanção do Estatuto da Cidade.

EMC 56/2006, do Dep. Arnaldo Madeira, que traz regras para as APPs em áreas urbanas, incluindo faixas mínimas para galerias e canalizações e outros pontos. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 57/2006, do Dep. Walter Feldman, que dispõe sobre a utilização de APPs como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos. Entre outros pontos, prevê o limite máximo de 20% de impermeabilização do solo e 15% de ajardinamento.

EMC 59/2006, do Dep. Walter Feldman, que dispõe sobre a faixa de domínio público nas rodovias e ferrovias, procurando evitar redefinições no caso de áreas urbanas consolidadas, que impeçam a regularização de assentamentos.

EMC 62/2006, do Dep. Walter Feldman, que dispõe sobre as diretrizes para a regularização fundiária sustentável, entre elas, a observância das determinações do plano diretor ou de lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo. Repete parte do texto da Emenda 69/06.

EMC 63/2006, do Dep. Walter Feldman, que dispõe sobre o plano de regularização fundiária sustentável, enfatizando que, para a regularização quadra a quadra, haja parcelamento anterior previamente aprovado, com ruas afetadas ao uso público.

EMC 64/2006, do Dep. Walter Feldman, que define como de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa do Poder Público, concedendo-lhes prioridade nos processos de licenciamento e registro.

EMC 65/2006, do Dep. Walter Feldman, que regula parâmetros para a implantação de loteamentos para fins urbanos com perímetro fechado e controle de acesso.

EMC 66/2006, do Dep. Walter Feldman, que sugere critérios para que o Município possa ser considerado como de gestão plena, entre eles a existência de plano diretor e de plano de controle de uso e ocupação territorial, bem como de órgãos colegiados de controle social

nas áreas de política urbana e ambiental, assegurado um quarto das vagas aos representantes dos movimentos sociais.

EMC 68/2006, do Dep. Walter Feldman, que insere a definição de loteamento com controle de acesso.

EMC 72/2006, do Dep. Alex Canziani, que prevê a isenção de custas para a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² nas regularizações fundiárias, e a possibilidade de o registrador abater o valor dos emolumentos do imposto de renda decorrente da atividade delegada.

EMC 74/2006, do Dep. Alex Canziani, que dispõe sobre o pagamento de custas e emolumentos nos registros de regularização fundiária, do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como do primeiro direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária. Prevê isenção de custas e a possibilidade de o registrador abater o valor dos emolumentos do imposto de renda decorrente da atividade delegada.

EMC 77/2006, do Dep. Jamil Murad, que traz regras para o período de transição em que se admitirá a aprovação de loteamentos para fins urbanos com perímetro fechado e controle de acesso, entre elas a de que as relações entre os proprietários e a associação civil administradora do empreendimento serão regidas por seu estatuto, obrigatório a todos desde que conte com a adesão de, no mínimo, dois terços dos proprietários.

➤ **Retiradas pelo Autor ou Desconsideradas**

EMC 2/2006, do Dep. Max Rosenmann, retirada pelo autor.

EMC 4 a 9/2006, do Dep. Alex Canziani, retiradas pelo autor.

EMC 10/2006, do Dep. Jamil Murad, que altera o art. 145 do substitutivo adotado pela CDU.

ANEXO C. PL 3.057/2000 – QUESTÕES PARA DISCUSSÃO NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS PROMOVIDOS PELO CONSELHO DAS CIDADES

QUESTÕES PARA O DEBATE

1. REQUISITOS URBANÍSTICOS

a) Infraestrutura Básica

Art. 2º, inciso XVIII - infra-estrutura básica: os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais.

O PL, com o objetivo de possibilitar a redução de custos de produção de lotes legalizados, define como infra-estrutura básica apenas aqueles itens estritamente necessários para garantir a segurança dos moradores e a prevenção de impactos ambientais. Nesse sentido, a iluminação pública e pavimentação não foram arroladas como infraestrutura básica, mas como complementar. No entanto, várias intervenções apontaram que estes itens também são necessários para garantir a segurança dos moradores e que devem ser tratados como infra-estrutura básica pela lei federal, tornando obrigatória sua implantação pelo empreendedor em todo o País. Outras posições defenderam que esta situação não é homogênea no território nacional e que o Município deveria, com base na realidade local, estabelecer se a iluminação e a pavimentação deveriam ou não ser consideradas itens de infra-estrutura básica.

b) Destinação de áreas para Habitação de Interesse Social

Art. 10. Sem prejuízo de outras obrigações previstas nesta Lei, a legislação municipal pode exigir do empreendedor:

I –.....

II – doação de área para implantação de programas habitacionais de interesse social ou de recursos para fundo municipal de habitação.

O PL prevê que lei municipal possa exigir a doação adicional de área para implantação de programas habitacionais de interesse social, visando contribuir para a resolução do enorme déficit habitacional brasileiro. Há posições de que esta questão não fique relegada à aprovação de leis municipais, mas que a própria lei federal estabeleça a obrigatoriedade de se destinar uma porcentagem da área para empreendimentos de interesse social, reconhecendo a necessidade de um esforço nacional para superar o déficit habitacional. Há posições contrárias que apontam para o aumento dos custos dos empreendimentos que esta disposição traria.

c) Condomínio Urbanístico

Art. 2º, inciso XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro;

Art. 4º, § 4º O parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico é admitido exclusivamente em Município de gestão plena.

Art. 8º O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos e condomínios urbanísticos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do caput do art. 7º.

§ 4º As áreas destinadas a uso público em condomínio urbanístico devem estar situadas externamente ao perímetro com acesso controlado ou em outro local da área urbana.

§ 5º Nos termos de lei municipal, a reserva de área a que se refere o § 4º pode ser substituída por doação de recursos para fundo municipal de habitação.

Art. 11 Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divide a área urbana do Município:

I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;

II – as modalidades de parcelamento admissíveis;

III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano;

IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.

§ 1º Observado o disposto no caput, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;

II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;

III – os parâmetros relativos à contigüidade entre empreendimentos;

IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infra-estrutura básica e da complementar;

VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;

VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.

§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

O PL cria a modalidade de condomínio urbanístico com a finalidade de regulamentar um produto já existente no mercado imobiliário e que não possui previsão legal na esfera federal. O PL admite o condomínio urbanístico apenas em municípios com gestão plena, exige que as áreas públicas fiquem fora do perímetro fechado e condiciona sua aceitação à existência de lei municipal que defina as regras e requisitos necessários para mitigar os impactos urbanísticos decorrentes da sua implantação. Há posições que defendem que a lei federal deve estabelecer regras para evitar a deterioração da qualidade urbanística nas cidades brasileiras, em especial o tamanho máximo dos condomínios. Há posições contrárias que defendem a retirada das condicionantes de gestão plena e lei municipal.

d) Loteamento com Controle de Acesso

Art. 124. Observadas as disposições desta Lei, admite-se a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso, desde que:

I – lei estadual ou municipal autorize a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a outorga de instrumento de permissão do direito de uso das áreas internas do loteamento;

II – a permissão de uso referida no inciso I seja outorgada, de forma onerosa, a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída.

§ 1º Para a expedição da licença referida no inciso I do caput, a legislação municipal deve prever que sejam avaliadas as seguintes questões:

I – possibilidade de integração futura do acesso do loteamento de que trata este artigo com o sistema viário existente ou projetado;

II – acesso da população em geral aos equipamentos comunitários e às áreas de uso público internas e limítrofes.

§ 2º Ao aprovar o projeto de loteamento com controle de acesso, a autoridade licenciadora fica, automaticamente, obrigada a outorgar o instrumento de permissão referido no inciso I do caput, o qual deve ser formalizado imediatamente após a averbação da licença final integrada, no competente Registro de Imóveis.

§ 3º O prazo de vigência da permissão de uso deve ser prorrogado, sucessivamente, a cada vencimento, por igual período, desde que cumpridos os encargos atribuídos à associação referida no inciso II do caput.

§ 4º Considera-se válido o empreendimento que tenha sido licenciado ou implantado na forma do loteamento de que trata este artigo, com base em lei estadual ou municipal, até a data da entrada em vigor desta Lei, desde que sua implantação tenha respeitado os termos da licença concedida.

§ 5º A representação ativa e passiva, judicial ou extra-judicial, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da permissão de uso, é exercida pela associação a que se refere o inciso II do caput, observado que as relações entre os proprietários ou adquirentes de lotes e a associação são regidas pelo seu estatuto social.

§ 6º A permissão de uso de que trata o inciso I do caput não pode impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos proprietários ou adquirentes de lotes pelo Município ou seus permissionários ou concessionários.

§ 7º A partir de 3 (três) anos da entrada em vigor desta Lei, passam a se aplicar aos loteamentos de que trata este artigo, além do disposto no caput e §§ 1º a 6º:

I – as regras estabelecidas para os condomínios urbanísticos pelo art. 4º, § 4º, art. 8º, caput e §§ 4º e 5º, e art. 11, § 1º;

II – a exigência de reserva de um adicional de 10% (dez por cento) de áreas destinadas a uso público, localizadas internamente ao perímetro com acesso controlado.

§ 8º No local de acesso aos loteamentos de que trata este artigo deve estar afixado, de forma visível ao público, aviso de que o controle de acesso não impede a circulação de pessoas e o acesso às áreas de uso público.

O Art. 124 cria uma nova modalidade de parcelamento, o loteamento fechado ou com restrição de acesso. Esse é um ponto bastante polêmico. Para alguns setores essa modalidade é importante porque atende às expectativas de estilo de vida de determinados segmentos sociais, principalmente, de maior segurança. Para outros setores essa é uma modalidade de parcelamento ambígua, pois cria sérios obstáculos de acesso a áreas públicas, como praças, ruas, equipamentos comunitários, praias, entre outros.

2. LICENCIAMENTO INTEGRADO

a) Novos Parcelamentos

Art. 2º, inciso XX – autoridade licenciadora: o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, assegurada, nos casos expressos nesta Lei, a participação do Estado no licenciamento ambiental;

Art. 2º, inciso XXI – licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;

Art. 2º, inciso XXII – licença final integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e

ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada;

.....

Art. 33. A implantação de parcelamento do solo para fins urbanos depende da aprovação do projeto pela autoridade licenciadora, a ser formalizada pela emissão, em ato único, da licença urbanística e ambiental integrada.

§ 1º Na motivação da licença urbanística e ambiental integrada, deve ser apresentado e avaliado o impacto urbanístico e ambiental do empreendimento, bem como explicitadas as exigências demandadas do empreendedor.

§ 2º No parcelamento implantado em Município que não tenha gestão plena, além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado.

§ 3º Além do caso previsto no § 2º, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado no parcelamento do solo para fins urbanos:

I – em áreas:

a) maiores ou iguais a 1 (um) milhão de metros quadrados;

b) localizadas em mais de um Município;

c) com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica;

II – cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios, de acordo com tipificação previamente definida por lei estadual ou por conselho estadual de meio ambiente;

III – cuja implantação coloque em risco a sobrevivência de espécie da fauna ou da flora silvestre ameaçada de extinção, na forma da legislação em vigor.

§ 4º A licença ambiental estadual prevista nos §§ 2º e 3º deve considerar as diretrizes urbanísticas formuladas pelo Município, nos termos do art. 26.

O PL propõe a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental, com o objetivo de agilizar os processos de licenciamento e retirar as sobreposições de conteúdo e conflitos de competência entre os entes da federação. A integração das licenças urbanística e ambiental diminuiria prazos de análise (e consequentemente o custo do parcelamento), melhoraria a qualidade das diretrizes (pois forçaria uma análise integrada) e propiciaria uma fiscalização mais eficiente (pois ela seria feita de forma conjunta). A ANAMA (associação nacional de órgãos municipais de meio ambiente) manifestou-se no seminário de forma contrária à licença integrada, temendo que ela retire parte da independência e competência do órgão ambiental municipal.

O PL trata também das competências para o licenciamento, definindo que o Município com Gestão Plena tem a competência para realizar o licenciamento integrado e definindo os casos de impactos supra locais em que o licenciamento

ambiental cabe ao Estado. Há posições contrárias a que os conselhos estaduais de meio ambiente definam as situações de impacto supra local (Inciso II do §3º) e que a lei deve estabelecer claramente as competências para evitar conflitos judiciais entre entes federados.

b) Licenciamento da regularização fundiária

Art. 83 A implantação da regularização fundiária depende da análise e da aprovação do seu plano previsto no art. 82 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão da respectiva licença urbanística e ambiental integrada, observado o disposto no inciso II do art. 79.

§ 1º Não se exige licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial das áreas ocupadas irregularmente.

§ 2º Nos casos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 33, exige-se também a licença ambiental, na forma da legislação em vigor.

O PL condiciona a efetivação da regularização fundiária à análise e aprovação do plano de regularização fundiária, previsto no artigo 82, pela autoridade licenciadora (artigo 83). Porém o artigo 33, que trata do licenciamento dos novos parcelamentos, prevê casos em que o licenciamento ambiental deve ser remetido ao Estado, o que é reproduzido no caso do licenciamento da regularização fundiária. Como a regularização fundiária implica, por princípio, em ações que visam a diminuir os impactos sócio-ambientais já criados, justifica-se que o seu licenciamento ambiental fique sempre a cargo do Município. Nesse sentido, foram defendidas propostas para a retirada do § 2º do artigo 83, que remete esse licenciamento ao Estado. Outras propostas defenderam a retirada de todo o artigo.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

a) Plano de regularização fundiária

Art. 86. O plano de regularização fundiária de interesse social deve definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, e identificar os lotes e as unidades autônomas, bem como as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos.

§ 1º Para efeito do caput, deve-se observar o parágrafo único do art. 7º e o art. 8º, bem como a legislação municipal de que trata o art. 79.

§ 2º O plano de regularização fundiária de interesse social deve respeitar as faixas mínimas e outras disposições sobre intervenção em APP previstas pela legislação ambiental que regula a matéria.

§ 3º Nos assentamentos informais anteriores à entrada em vigor desta Lei, o plano de regularização fundiária de interesse social pode prever redução:

I – das faixas de APP previstas na legislação ambiental, desde que a regularização implique a melhoria das condições ambientais da área em relação à situação de ocupação irregular anterior;

II – do percentual estabelecido no art. 8º.

§ 4º É vedada a regularização de assentamentos informais que, no plano de regularização fundiária de interesse social, insiram-se em situações de risco, nos termos dos incisos I, II e III do caput do art. 5º, sem que sejam adotadas as medidas previstas nos referidos dispositivos.

O artigo 86 estabelece parâmetros urbanísticos que condicionam a regularização fundiária, como a manutenção do lote mínimo estabelecido no artigo 7º (125m² ou 100m² no lote integrado à edificação) e do percentual mínimo de área pública, no artigo 8º (15%). Há propostas que defendem a retirada dessas condicionantes, posto que inviabilizariam em muitos casos a regularização fundiária, em especial aquela de interesse social.

b) Competência e obrigações da regularização fundiária

Art. 1. Além do Poder Público, a iniciativa da regularização fundiária sustentável é facultada:

I – a seus beneficiários, individual ou coletivamente;

II – às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis;

III – ao setor privado, nos termos da legislação municipal prevista no art. ;

IV – ao responsável pela implantação do assentamento informal.

O art. 81 coloca de quem é a iniciativa da regularização fundiária. Há propostas que defendem a necessidade de fazer uma diferenciação de disposições entre o Poder Público e o setor privado, no que concerne às obrigações e direitos constitucionais, indicando, inclusive, quando o Poder Público tem a obrigação de promover a regularização fundiária.

c) Custo do Registro

Art. 136 O art. 290 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 290 Os registros da regularização fundiária, assim como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de programa de regularização fundiária de interesse social, serão realizados independentemente do recolhimento de custas, ficando o pagamento dos emolumentos a cargo do beneficiário da regularização fundiária.

§ 1º Os valores relativos aos emolumentos do registro do primeiro direito real constituído e os da lavratura de escritura pública referidos no caput terão isenção de

20% (vinte por cento), em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, preenchidos os seguintes requisitos, concomitantemente:

I – renda familiar entre 3 (três) e 5 (cinco) salários mínimos mensais;

II – localizar-se o imóvel, de uso exclusivamente residencial, em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

III – possuir o imóvel, quando construção isolada, área total construída de até 70m² (setenta metros quadrados), edificada em terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) ou quando a unidade autônoma, integrante de condomínio edilício, possuir área privativa de até 35m² (trinta e cinco metros quadrados).

§ 2º É isento do recolhimento da taxa de registro o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas, preenchidos os seguintes requisitos, concomitantemente:

I – renda familiar de até 3 (três) salários mínimos mensais;

II – localizar-se o imóvel, de uso exclusivamente residencial, em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

III – possuir o imóvel, quando construção isolada, área total construída de até 70m² (setenta metros quadrados), edificada em terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) ou, quando a unidade autônoma, integrante de condomínio edilício, possuir área privativa de até 35m² (trinta e cinco metros quadrados).

§ 3º A redução do valor dos emolumentos referentes aos atos mencionados no caput ou a sua forma de pagamento poderão ser objeto de convênio ou termo de parceria celebrado entre o responsável pela regularização fundiária e as pessoas físicas ou jurídicas de participação obrigatória ou facultativa no processo de regularização fundiária.

§ 4º Os registros e a lavratura de escritura pública de que tratam o § 1º independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

§ 5º A primeira averbação de construção residencial de até 70m² (setenta metros quadrados) de área edificada será feita independentemente do pagamento de custas e emolumentos e da comprovação do recolhimento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários. (NR)

.....
Art. 138 Revogam-se:

Inciso III – o art. 290-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O PL altera o artigo 290 da Lei nº 6.015 (Lei dos Registros Públicos) e revoga o artigo 290-A, retirando a gratuidade do primeiro registro da regularização fundiária, além de vários outros descontos no registro dos imóveis de interesse social. Há propostas de retirada desses dispositivos, que impediriam a finalização do processo de regularização fundiária com o registro em Cartório nos casos em que os beneficiários não pudessem arcar com os elevados custos de registro. De fato, o Art. 290-A revogado pelo PL prevê:

- a redução de 50% nos emolumentos devidos por atos relacionados com a primeira aquisição imobiliária, para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação;
- a limitação a 40% do MVR - Maior Valor de Referência para o registro e a averbação referentes à aquisição da casa própria em que seja parte cooperativa habitacional ou entidade assemelhada, que deixam de ser considerados um ato apenas, para efeito de cálculo.
- a limitação a 10% do MVR para imóvel com até 60m² de área construída, 15% para o imóvel entre 60 (exclusive) e 70m² de área construída e 20% entre 70 (exclusive) e 80m² de área construída emolumentos e custas referentes à aquisição de imóveis e averbação de construção provenientes dos demais programas de interesse social, executados por COHAB'S ou entidades assemelhadas;
- redução de 20% da tabela cartorária normal, para emolumentos e custas nos atos de aquisição de imóveis para fins residenciais, oriundas de programas e convênios com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a construção de HIS, pelo sistema de mutirão e de autoconstrução orientada. Para tanto, a área construída não poderia ultrapassar 69m² e o terreno 250m²;
- multa estabelecida em R\$1.120,00 pra cartório que descumprir dispositivo anterior;
- a gratuidade (para emolumentos e custas, independente da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários) para a regularização de interesse social, para o primeiro registro de direito real constituído em favor de seu beneficiário e para a primeira averbação de área construída residencial de até 70m²;
- a ampliação da gratuidade a que se refere o dispositivo anterior a famílias com renda mensal até 5 salários mínimos, independente de outros requisitos, além dos indicados.

4. CONTRATOS E DIREITO DO CONSUMIDOR

Art. 6º Em caso de rescisão contratual por fato exclusivamente imputado ao adquirente, devem ser restituídos os valores pagos por ele, com exceção da vantagem econômica auferida com a fruição do imóvel pelo lapso temporal em que este ficou indisponível, contado a partir da emissão da licença final integrada ou da efetiva imissão na posse do imóvel, o que ocorrer por último, respeitado o limite máximo de 0,5% (meio por cento) ao mês do valor do imóvel previsto em contrato; e

I – do montante devido por cláusula penal e despesas administrativas, inclusive arras ou sinal, tudo limitado a um desconto máximo de 10% (dez por cento) do valor total das prestações pagas;

II – dos juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente;

III – dos valores decorrentes do inadimplemento do adquirente relativos ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), contribuições condominiais ou

associativas que sejam a estas equiparadas e tarifas vinculadas ao imóvel, bem como de tributos incidentes sobre a restituição, desde que irrecuperáveis ao empreendedor;

IV – da corretagem, se tiver sido comprovadamente paga pelo empreendedor, assegurada a oportunidade de o adquirente tomar conhecimento prévio de sua existência e de seu respectivo valor.

§ 1º O valor deve ser devolvido na forma prevista expressamente em contrato, respeitado o prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar da manifestação por escrito da desistência, para finalização da restituição.

§ 2º No caso de doença grave, conforme definição da Secretaria da Receita Federal do Brasil para fins de isenção do imposto de renda, do adquirente ou de seus dependentes e, ainda, no caso de desemprego do adquirente, o prazo de devolução deve ser reduzido para até 30 (trinta) dias.

§ 3º Para fins da restituição prevista no caput, os valores das prestações pagas e dos abatimentos previstos, bem como o valor do imóvel constante do contrato, devem ser atualizados monetariamente, utilizando-se o índice de atualização contratualmente estabelecido.

§ 4º Na rescisão por fato imputado exclusivamente ao adquirente, as acessões e benfeitorias por ele realizadas no imóvel devem ser indenizadas, respeitado o disposto no § 5º, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

§ 5º No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da manifestação da desistência, fica o empreendedor, na hipótese do § 4º, obrigado a alienar o imóvel mediante de leilão judicial ou extrajudicial, aplicar o valor no pagamento das prestações remanescentes e entregar o que sobejar ao adquirente.

§ 6º Em caso de inadimplemento do empreendedor, o ressarcimento deve ser integral, acrescido de juros compensatórios e moratórios, e atualização monetária, bem como da cláusula penal prevista contratualmente, além das perdas e danos.

§ 7º O adquirente tem o direito de obter, junto ao empreendedor, a prestação de contas das despesas a serem descontadas do ressarcimento previsto neste artigo.

§ 8º Se o adquirente se arrepender da aquisição no prazo de 30 (trinta) dias a contar da assinatura do contrato, tem direito à restituição integral dos valores pagos, incluindo a comissão de corretagem, vedada a retenção de valores pelo empreendedor.

§ 9º Se houver controvérsia, o empreendedor deve iniciar, de imediato, a restituição da parte incontroversa, respeitado o prazo indicado no § 1º.

§ 10. Caso o empreendedor, injustificadamente, não efetue a devolução ou a protele, o adquirente tem direito a exigí-la de uma única vez.

§ 11. Somente pode ser efetuado registro do contrato de nova venda se for comprovado o início da restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, na forma e condições previstas neste artigo.

O artigo 60 do PL possui dispositivos que contrariam princípios estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/90). Há propostas que defendem a retirada de todos os dispositivos que tratam de aspectos da defesa do consumidor, simplificando o texto legal.

5. SIMPLIFICAÇÃO DA LEI

Várias proposições feitas no Seminário consideram o PL muito extenso, de redação pouco clara e com definições essenciais sem aplicabilidade imediata, com necessidade de regulamentação e, portanto, sugeriram um esforço de simplificação do texto.

6. QUESTÕES AUSENTES DO PL

Várias intervenções apontaram questões que estão ausentes do PL e que precisam ser incluídas, exigindo um esforço de elaboração de emendas. As principais questões apontadas foram:

- a) ausência de um artigo inicial com princípios e diretrizes gerais, necessário para delimitar as condições para interpretação da lei, bem como definir parâmetros para a legislação estadual e municipal complementar;
- b) necessidade de previsão de que toda produção de espaço urbanizado deve ser definido previamente, em detalhes, em um Plano Urbanístico, sob a forma de desenho da expansão urbana, com as diretrizes viárias detalhadas e áreas de proteção ambiental definidas. Segundo essa proposta, o Plano Urbanístico deverá ser elaborado de forma participativa, por equipe técnica multidisciplinar, com acompanhamento de Conselhos Municipais de Planejamento, audiências Públicas e aprovação nas Câmaras Municipais.
- c) ausência de previsão de uma modalidade específica de parcelamento de interesse social.
- d) ausência de definição de zona de expansão urbana.
- e) ausência de exigência de contrapartidas urbanas para parcelamento do solo e regularização fundiária de interesse específico.