

O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano

Autor: Nelson Saule Júnior

A lei federal do parcelamento do solo urbano esta sendo objeto de revisão no Congresso Nacional através do projeto de lei 3057-2000. O presente trabalho visa analisar as proposições referentes aos requisitos urbanísticos e ambientais para os novos parcelamentos do solo urbano, o tratamento dos condomínios urbanísticos e loteamentos fechados, e o tratamento sobre a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico.

O objetivo do trabalho é promover uma análise crítica a apresentar propostas sobre estes tópicos de modo que a revisão desta lei seja voltada a assegurar o desenvolvimento do direito á cidade nos termos do Estatuto da Cidade.

1. A Evolução das Legislação de Parcelamento do Solo Urbano

1.1 A Finalidade da Lei de Parcelamento do Solo Urbano

As periferias dos grandes centros urbanos são ilustrativas do processo de implantação de loteamentos urbanos sem infra-estrutura urbana ou sem autorização do Poder Público, o que resultou numa ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental de grande parte do território destas cidades.

Na cidade de São Paulo, por exemplo na década de 20 do século XX, a Lei Municipal nº 2.611/23 definiu regras para a abertura de loteamentos, o que significava a associação da atividade de arruar com o uso e ocupação do lote. Esta lei municipal determinou-se à apresentação de um plano de loteamento após a obtenção de diretrizes. O plano deveria ser apresentado com curvas de nível de metro em metro, definindo o arruamento e os espaços livres, o nivelamento das vias e o sistema de escoamento das águas pluviais. Exigia-se a doação de áreas para o Poder Público: 20% para as vias e 5,7% ou 10% para espaços livres. O lote mínimo deveria ser de 300 metros quadrados, com frente mínima de 10 metros.

Esta lei estabelecia que se o arruador não observasse os critérios para abertura de rua, com a colocação da parte que lhe competia em infra-estrutura, poderiam ser abertas ruas particulares, que não seriam consideradas, no entanto, como ruas oficiais. Logradouros particulares foram se multiplicando na cidade, sobretudo na periferia, sem nenhum critério de articulação com as vias já existentes; sem nenhum cuidado especial quanto à declividade (na maioria das vezes muito acentuada) e sem nenhuma preocupação com os espaços públicos.

No final da década de 30 do Século XX o parcelamento do solo urbano passou a ser discutiendo por meio de legislação federal. O Decreto Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, passaram a exigir dos loteadores obrigações referente a infra-estrutura e projeto de parcelamento do solo, dispor de regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações - não tiveram eficácia para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas. A proibição de construção de habitações coletivas para população de baixa renda na região central da cidade de São Paulo por exemplo, foi determinante para a proliferação de loteamentos populares na periferia, sem autorização do Poder Público e sem atender as exigências da legislação de parcelamento do solo.¹

Com o objetivo de reverter esta situação de deterioração das áreas urbanas, foi instituída a Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano contendo como normas gerais normas gerais definições sobre :Modalidades de Parcelamento – Loteamento ou Desmembramento, Lote e Infra-estrutura básica de Parcelamento, Áreas passíveis de Parcelamento para Fins Urbanos.

¹ Sobre os efeitos da legislação urbanística na proliferação dos loteamentos irregulares na cidade de São Paulo, Marta Dora Grostein, em sua tese sobre “A cidade clandestina: os ritos e mitos”, ilustra com muita clareza esta situação: “No decorrer das quatro primeiras décadas, foram criadas as condições para que a clandestinidade e a irregularidade se estabelecessem como prática de parcelamento do solo para fins urbanos. A sua *reprodução* até a década de 50 deve-se, entre outras causas, aos aspectos relacionados com os instrumentos normativos e administrativos. Quanto aos normativos, podemos destacar que as ‘ruas particulares’ eram permitidas por lei; era possível construir-se com planta aprovada (isto é, com o reconhecimento oficial) mesmo nas ruas particulares do município (que, como vimos, confundem-se com as clandestinas); era possível incorporar à cidade oficialmente constituída os arruamentos e loteamentos abertos e executados em desacordo com a lei; a legislação contemplava um único tipo de loteamento urbano, independente das classes sociais a que se destinassem e, finalmente, não havia apoio legal para punir o loteador clandestino, uma vez que prevalecia uma posição ambígua do Estado, na qual a intervenção na propriedade privada era vista como indevida, ainda que interferindo nos aspectos coletivos da vida urbana. (GROSTEIN, Marta Dora, *A cidade clandestina: os ritos e os mitos*, Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP, São Paulo, 1987, p. 541.)

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano disciplina as seguintes matérias :

a) **Modalidades de parcelamento:** A lei define **Loteamento** como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. A lei define como **desmembramento** é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. A lei define **parcelamentos de interesse público** como aqueles vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras, ou entidades públicas, bem como os destinados a regularização de parcelamento de assentamentos

b) **Requisitos Urbanísticos para Loteamento:** a lei define como **lote** o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situ. 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. Nos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei de interesse social a iluminação pública, energia elétrica pública e pavimentação deixam de ser parte da infra-estrutura básica.

A lei determina que **o parcelamento do solo urbano é admitido** nas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica assim definidas no plano diretor ou aprovadas por lei municipal. A lei não contém uma definição sobre o que são zonas urbanas ou de expansão urbana. A lei define **as áreas que não podem ter parcelamento do solo urbano** tais como terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos em que tenham sido aterrados com material nocivo a saúde pública, áreas de preservação ecológica.

A lei estabelece como requisitos urbanísticos para loteamento a necessidade de áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, espaços livres de uso público (praças). Os lotes devem ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros. Quando se tratar de loteamento em áreas de urbanização específica ou para edificação de conjuntos de habitação de interesse social o lote poderá ser menor através de legislação estadual ou municipal.

c) Responsabilidades do Loteador e do Poder Público;

d) Elementos do Projeto do Loteamento e Desmembramento;

e) Aprovação e Registro do Parcelamento do Solo;

f) **Define as competências do Município e do Estado para o parcelamento do solo urbano.** Cabe ao Estado disciplinar **por decreto** a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos localizados em áreas de proteção especial como de mananciais, patrimônio cultural ou histórico, em mais de um Município, em regiões metropolitanas quando abranger área superior a 1 milhão de m².

g) **Relações Contratuais - Loteador e Adquirentes de Lotes.** A lei disciplina **as relações contratuais entre loteadores e compradores de lotes urbanos** definindo quais são os componentes dos compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão que valem como título para o registro da propriedade do lote adquirido. A lei admite nos parcelamentos populares a cessão de posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados e Municípios, que tem caráter de escritura pública. A lei estabelece **medidas de proteção ao adquirente de lote urbano**. No caso de loteamento que não foi registrado ou regularmente executado de acordo com o projeto aprovado na Prefeitura, o adquirente do lote pode suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador a cumprir com as suas obrigações.

h) O Papel do Poder Público na Regularização de Parcelamento Irregular;

i) **Critérios Específicos para a Regularização de Parcelamentos de Interesse Social promovidos pelo Poder Público.** A lei estabelece a **competência para a Prefeitura Municipal regularizar loteamento ou desmembramento implantado de forma irregular pelo loteador**

Esta competência não exclui a responsabilidade do loteador pela implantação de loteamento irregular.

j) **Infrações e Crimes de Parcelamento do Solo.** A lei tipifica **os crimes contra a Administração Pública referente ao parcelamento do solo urbano**. Exemplo são crimes dar início ou efetuar loteamento sem

autorização da Prefeitura, ou sem cumprir com as exigências do Poder Público determinadas na licença que aprovou a implantação do loteamento.

k) Requisitos para a modificação de área rural para área urbana para fins de implantação de parcelamento urbano. Esta alteração depende de prévia anuência do INCRA, do órgão metropolitano se houver, onde se localiza o Município, **e da aprovação da Prefeitura Municipal**.

A lei de parcelamento do solo estabelece os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como, sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas; bem como as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público; e tipifica os crimes urbanísticos.

A Lei nº 6.766 substituiu o Decreto-lei nº 58/37 para o parcelamento do solo urbano. O Decreto-lei, que vigeu até 19 de dezembro de 1979, teve mais a intenção de proteger os compradores de lotes, por meio de pagamento parcelado do preço total, do que uma preocupação urbanística. Desta forma, previamente, o parcelador deveria basicamente apresentar o plano de loteamento firmado pelo profissional habilitado e o modelo de contrato irrevogável de compromisso de venda e compra perante o Cartório de Registro de Imóveis competente e fazer registrar o primeiro. A partir do registro, poderia comercializar os lotes. A planta do parcelamento registrado deveria ser previamente aprovada pela Prefeitura Municipal, apenas para os parcelamentos urbanos (art. 1º, § 1º). Todavia, não eram dados critérios urbanísticos para esta aprovação.

A Lei nº 6.766/79 fixa os índices urbanísticos para a aprovação de parcelamentos urbanos em todo o território nacional. O parcelador deverá primeiramente aprovar a planta de parcelamento na Prefeitura Municipal (arts. 12/17) para posteriormente registrá-lo (arts. 18/24). O depósito do modelo de contrato, no Cartório de Registro de Imóveis, continuou obrigatório (arts. 25/36). A venda de lotes de parcelamento não registrado restou proibida (art. 37) e a conduta criminalizada (arts. 50/51). Vale observar que, na hipótese de parcelamento de solo dentro de área metropolitana, região de mananciais, ou se a gleba a ser parcelada perfizer mais de 10 milhões de metros quadrados, antes do registro, o loteamento deverá ser aprovado pela instância designada em lei estadual (art. 13).

O grande benefício trazido pela lei do parcelamento do solo urbano, foi reconhecer a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios (arts. 40/41). E, ainda, trouxe a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda (art. 4º, II, *in fine*).

A admissão de tamanhos de lotes diferenciados para loteamentos de interesse social aprovados, mesmo não tendo alterado o regime jurídico para a produção de moradias de interesse social, representou um avanço, na medida em que possibilitou a regularização, pelo Município, de casas populares construídas em parcelamentos informais.

2. A Competência do Município na Lei do Parcelamento do Solo Urbano

A irregularidade do loteamento ocorre quando o loteador obtém a aprovação do projeto de loteamento pelos órgãos competentes do Município, efetua o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, porém, não executa as obras de infra-estrutura necessárias que constam do projeto de loteamento aprovado. Outra situação que caracteriza o loteamento irregular ocorre quando o loteador apresentou o projeto de loteamento para a aprovação do órgão público municipal competente, sem atender às outras etapas necessárias para a sua implantação, nos termos da lei 6.766/79, como a execução das vias de circulação do loteamento, ou a demarcação dos logradouros públicos.

O loteamento é irregular em razão das irregularidades físicas ou urbanísticas, quais sejam, as que tocam à questão de ausência de infra-estrutura e de áreas públicas, e as irregularidades jurídicas, concernentes aos obstáculos existentes para o registro do loteamento, consistentes, principalmente, na incorreção do título de propriedade da gleba.

Os loteamentos irregulares são parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas que não foram executados conforme o ato administrativo da aprovação. Os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal e surgem diante da inércia da Administração Pública em fiscalizá-los.

Uma situação de irregularidade muito comum ocorre quando as ocupações de áreas, que foram objeto de parcelamento do solo com a aprovação do projeto de loteamento no Poder Público, não atendem o traçado

oficial do loteamento. Geralmente, são ocupadas as áreas destinadas para as vias de circulação, áreas verdes e equipamentos comunitários. Muitas vezes, as casas são construídas em desacordo com a divisão dos lotes.

Os conjuntos habitacionais promovidos por órgãos e instituições do Poder Público responsáveis pela execução de programas habitacionais, muitas vezes são construídos sem atender às exigências da lei de parcelamento do solo e da legislação municipal de uso e ocupação do solo. Situação comum é a falta de infra-estrutura ou do registro público do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis competente.

O estabelecimento de normas e procedimentos para o parcelamento do solo urbano é de competência do Município. Segundo a Constituição Federal, nos termos dos incisos I e VIII do artigo 30, é competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local; e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Se o Município tem a atribuição constitucional para condicionar o exercício do direito da propriedade urbana aos objetivos, diretrizes e metas da política urbana municipal decorrente desta atribuição, cabe ao Município, no próprio Plano Diretor em que este for obrigatório, por exemplo, dispor dos critérios, instrumentos e procedimentos para efetuar a regularização dos loteamentos irregulares existentes em seu território.

Neste sentido, Paulo José Villela Lomar, Toshio Mukai e Alaor Caffé Alves têm o mesmo entendimento sobre a competência do Município para dispor sobre a aprovação do parcelamento do solo urbano:

"Apesar de fixar normas urbanísticas genéricas, padrões mínimos válidos para todo o território nacional, o ato de aprovação do parcelamento do solo urbano continua sendo de exclusiva competência do município (ou do Distrito Federal), em atenção ao peculiar interesse local na matéria (art. 15,II, da CF), salvo nas hipóteses exaradas no art.13, em que esse ato de aprovação implicará, na sua formação, a anuência prévia do Estado."²

A competência exclusiva do Município não se refere apenas à edição de normas para aprovação do loteamento urbano, mas também às regras para regularizá-lo, porque se trata de um assunto de predominante interesse local.

A aprovação, a disciplina e a regularização do parcelamento do solo urbano são de competência municipal, sendo inválida qualquer exigência feita por parte de outros entes políticos, inclusive com relação às regras condicionadoras do registro imobiliário, criadas pelos órgãos do judiciário, responsáveis pelas corregedorias dos cartórios; os quais devem promover o necessário para que as normas que editam, a respeito da regularização de loteamentos, não interfiram na autonomia do Município.

Os Municípios, por meio do Plano Diretor ou lei municipal específica (se o Plano Diretor não for obrigatório), devem estabelecer a política de regularização de loteamentos irregulares, que pode incluir as seguintes medidas³:

- Delimitação das áreas com grande concentração de loteamentos irregulares, ou de loteamento irregular com elevada densidade populacional, como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.
- Exigir do Poder Público, para os loteamentos irregulares delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, um plano de urbanização contendo normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações compatíveis com a realidade da ocupação existente, como principal instrumento de regularização do loteamento irregular.

A delimitação dos loteamentos irregulares como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - no Plano Diretor, para o estabelecimento de um plano de urbanização com normas de urbanização específicas, atende à exigência do artigo 3º da lei nº 6.766, pelo qual somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos, em zonas urbanas de expansão urbana, ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal.

² MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé e LOMAR, Paulo José Villela, *Loteamentos e Desmembramentos Urbanos*, Sugestões Literárias, São Paulo, 1980, p.59.

³ Sobre as possibilidades legais de regularização dos loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, ver o Manual: *Regularização da Terra e Moradia - O Que é e Como Implementar*. p 50 – 67.

A delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social em áreas com grande concentração de loteamentos irregulares, ou com loteamentos populares com elevada densidade populacional, caracteriza uma zona urbana de urbanização específica, possibilitando o estabelecimento de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificação específicas, no plano de urbanização, para fins de regularização de loteamentos irregulares. A atribuição preponderante do Município, na regularização de loteamentos e conjuntos habitacionais, não significa reduzir a importância das demais instituições públicas. No Poder Judiciário, a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça tem um papel relevante para a instituição de provimento, simplificando os procedimentos de registro de loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares. As Varas Especializadas de Registros Públicos, também, mediante portarias internas, podem simplificar os critérios e procedimentos administrativos e judiciais para fins de regularização fundiária⁴.

1.3 As Possibilidades de Regularização Fundiária na Lei de Parcelamento do Solo com Base nas Modificações da Lei nº 9.785 de 29/01/1999

Através da Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999,, as alterações feitas na Lei nº 6.766/79, atenderam o objetivo de constituir instrumentos voltados à proteção do direito à moradia, mediante a proteção da segurança da posse da população moradora de assentamentos urbanos informais (conjuntos habitacionais e loteamentos populares destinados à população de baixa renda).⁵

Cacilda Lopes, em sua dissertação sobre as legislações de parcelamento do solo urbano, tem o seguinte entendimento sobre as modificações feitas na Lei nº 6.766/79 pela Lei nº 9.785/99:

“...Constatamos que as alterações introduzidas pela Lei n. 9.785/99 na Lei n. 6.766/79, no tocante à flexibilização das normas quando o Estado promover empreendimentos imobiliários, tiveram como intuito minimizar a ausência, por longos anos, de investimentos em programas habitacionais. Isso em um quadro de profundas mudanças econômicas, que ocasiona o aumento de pessoas que não conseguem obter, mesmo com o trabalho, a garantia de habitação digna. O Estado, ao perceber que o modelo de acesso à terra no Brasil privilegia apenas determinadas classes sociais, o que não conseguiu atender a uma classe numerosa de miseráveis, promove alterações na legislação, instituindo um modelo dual de acesso a lotes: um para os pobres e outro para a classe média, já reproduzido em outros momentos da História. Uma legislação de parcelamento do solo que exclui determinadas classes sociais do acesso legal à terra causa grande impacto na produção dos espaços urbanos. A parcela da sociedade que não consegue obter habitação pelo modo tradicional de aquisição de lotes fica sujeita a outras formas de apropriação do espaço urbano. Dessa forma, são criados os espaços das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos e irregulares e espaços mais privilegiados, como os loteamentos regulares, sem falar daqueles que não têm acesso a nenhuma dessas formas de moradia, vivendo em ruas, praças, marquises e viadutos.”⁶

Além da lei nº 6.766/79, também foram alteradas a lei de registros públicos e a lei sobre desapropriações de interesse público.

⁴ No Estado do Rio Grande do Sul, o Provimento n 77/99 – CGJ da Corregedoria Geral da Justiça instituiu o Projeto “More Legal II” que dispõe sobre os critérios e procedimentos para a regularização e registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento de imóveis urbanos ou urbanizados. Por meio deste provimento, é valorizado o papel do município como o ente responsável pela regularização. Por exemplo, o parágrafo 5 do artigo 2 estabelece o seguinte: Nas regularizações coletivas, poderá ser determinada apresentação de memorial descritivo elaborado pela Prefeitura Municipal, ou por ela aprovado abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras. No Estado do Rio de Janeiro, o Provimento nº108/85 da Corregedoria Geral de Justiça, simplifica o procedimento de depósito das prestações, aceitando simples recibos para a realização dos depósitos.

⁵ Sobre a legislação de parcelamento do solo urbano recomendamos a seguintes leituras: Ministério Público do Estado de São Paulo/CAOHURB e Procuradoria Geral de Justiça - *Temas de Direito Urbanístico* - co-edição, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1999. Ministério Público do Estado de São Paulo/CAOHURB e Procuradoria Geral de Justiça - *Temas de Direito Urbanístico 3* - co-edição, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

⁶ LOPES, Cacilda, *As Influências das Legislações de Parcelamento do Solo na Produção dos Espaços Urbanos*, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2001, p. 94 – 95.

Um dos principais benefícios trazido pelas alterações feitas a lei de parcelamento do solo urbano foi respeitar a competência constitucional atribuída aos Municípios para regularizarem os parcelamentos do solo feitos ilegalmente dentro de seus territórios. E, ainda, trouxe a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda. Esta alteração na lei de parcelamento 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.

De acordo com as modificações feitas a regularização somente será permitida para parcelamentos em zona urbana ou de expansão urbana, ressalvados os índices urbanísticos estabelecidos pela legislação municipal para a zona. Portanto, a localização do parcelamento em zona urbana ou de expansão urbana deve ser entendida como um primeiro critério para a aprovação de novo loteamento ou para a regularização daqueles implantados irregularmente.

Na alteração feita pelo artigo 3º, acrescenta o § 6º no artigo 2º, institui as Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) como instrumento de regularização fundiária. Estas zonas devem ser declaradas por lei municipal. Outro instrumento estabelecido é a zona de urbanização específica para fins de parcelamento do solo urbano. Esta zona deve ser definida pelo Plano Diretor ou por lei municipal. AS ZHIS ou as zonas de urbanização específicas podem ser instituídas também como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

Outra medida importante é o reconhecimento das regularizações de parcelamento e de assentamentos como de interesse público. De acordo com o artigo 53, são considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos e programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou de entidades autorizadas por lei; em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

Por meio desta norma, os conjuntos habitacionais executados pelo Poder Público que apresentem irregularidades com relação ao parcelamento, uso e ocupação do solo são considerados passíveis de regularização fundiária, tanto no aspecto urbanístico, como no aspecto jurídico; englobando a regularização do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis. Para as ações e intervenções destinadas à regularização dos loteamentos, não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros nos cartórios competentes, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares; especialmente, aquelas que visem a garantir a realização de obras e serviço, ou que visem a prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder público responsável nos termos do parágrafo único do artigo 53-A.

De maneira alguma, esta norma isenta o Poder público de implantar a infra-estrutura e os equipamentos urbanos no conjunto habitacional. Esta obrigação tem fundamento tanto no direito da população beneficiária como consumidores, em função do contrato celebrado com o Poder Público, como no respeito ao direito à moradia. Esses fundamentos devem ser observados nos processos de regularização, de modo que a população atendida tenha uma moradia adequada; uma vez que a urbanização, visando à melhoria das condições habitacionais, é um dos componentes da regularização fundiária.

2.Estatuto da Cidade e o Direito à Cidade - Preceitos Norteadores da Revisão da Lei do Parcelamento do Solo

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano que dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política de desenvolvimento urbano.com base na competência concorrente da União em legislar sobre direito urbanístico , as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade se configuram como as normas gerais de direito urbanístico. Considerando que as normas de parcelamento do solo urbano fazem parte das normas do regime do direito urbanístico , estas normas devem observar as diretrizes da política de desenvolvimento urbano prevista no Estatuto da Cidade.

Neste sentido a revisão da lei do parcelamento do solo deve ser promovida em consonância com os princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano nos termos das normas constitucionais da política urbana (em especial o artigo 182 e 183 da Constituição Federal) e das normas previstas no Estatuto da Cidade.

A lei de parcelamento do solo urbana 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 das função social da propriedade e 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 à cidades sustentáveis nos termos previstos no Estatuto da Cidade.

Com o Estatuto da Cidade ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, da economia popular.

O Estatuto da Cidade define o direito à cidades sustentáveis, 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, e a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.**

Esta definição jurídica do direito à cidade, contém uma característica semelhante a do direito ao meio ambiente, por estabelecer que os seus componentes como a moradia devem ser assegurados para as presentes e futuras gerações. Esta definição retrata que o direito à cidade é um direito coletivo ou difuso dos habitantes da cidade. Por exemplo uma comunidade tradicional existente numa cidade que esteja ameaçada de perder sua memória ou identidade, qualquer habitante desta cidade poderá demandar a proteção dos direitos desta comunidade com base no direito à cidade definido no Estatuto da Cidade. Devido a esta definição jurídica são sujeitos que tem proteção jurídica com base no direito à cidade por exemplo:

os grupos de habitantes e as comunidades que tenham formado a identidade e memória histórica e cultural da cidade,

os grupos sociais e comunidades que vivem em assentamentos urbanos informais consolidados que podem demandar do Poder Público, ações e projetos de urbanização e regularização fundiária de interesse social.

O direito à cidade é o paradigma para a observância das funções sociais da cidade, que estarão sendo respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar, às pessoas que vivem nas cidades, o acesso 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.

As funções sociais da cidade, como princípio constitucional dirigente da política urbana, foram introduzidas na Constituição Brasileira pelo *caput* do artigo 182 de forma vinculada com a garantia do bem-estar de seus habitantes. Com esta vinculação dos objetivos, o interesse em que as funções sociais da cidade sejam plenamente desenvolvidas é dos habitantes da cidade, o que abrange qualquer pessoa, qualquer grupo social. Com isso, não há o estabelecimento de categorias entre os cidadãos pelo fator econômico, abrangendo todos os habitantes como cidadãos, independente da origem social, condição econômica, raça, cor, sexo, ou idade.

O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades: proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes e migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso.

O reconhecimento institucional e jurídico do direito à cidade como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana.

O respeito ao direito à cidade é o principal indicador para verificar o estágio das cidades brasileiras estarem desenvolvendo as suas funções sociais. Quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do direito à cidade.

Com relação ao princípio da função social da propriedade, devem ser consideradas como diretrizes da lei de parcelamento do solo urbano as seguintes diretrizes da política de desenvolvimento urbano previstas nos seguintes incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e **de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;**

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – 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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

A revisão da lei de parcelamento do solo deve incorporar estas diretrizes como normas gerais de parcelamento do solo urbano de modo que esta lei seja adequada a nova ordem jurídica urbana.

2.1 Matérias da Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano

No ano de 2007 o Projeto de Lei 3057/2000 que altera a lei de parcelamento do solo urbano, foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados cujo relator foi o Deputado Renato Amary (PSDB -SP) , e necessita ser aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Este projeto de lei ainda precisa ser apreciado pelo Senado Federal.

O Projeto de Lei 3057/2000 tem como objetivo estabelecer as normas gerais disciplinadoras de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária sustentável de áreas urbanas lei e visa ter como denominação lei de responsabilidade territorial

O Projeto de Lei 3057/2000 inicialmente trata das definições jurídicas dos seguintes temas:

área urbana e área urbana consolidada;

das modalidades de parcelamento do solo urbano: loteamento, desmembramento, condomínio urbanístico;

infra-estrutura básica e complementar;

licença urbanística e ambiental integrada;

gestão plena do Município em parcelamento do solo;

zonas especiais de interesse social e assentamentos informais;

empreendedor de parcelamento do solo urbano;

regularização fundiária sustentável em área urbana;

regularização fundiária de interesse social;

regularização fundiária de interesse específico;

demarcação urbanística e legitimação de posse.

O Projeto de Lei disciplina os seguintes matérias sobre o parcelamento do solo urbano

os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano;

as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na implantação e manutenção do parcelamento do solo;

os requisitos e critérios sobre o conteúdo e para fins de aprovação do projeto do parcelamento do solo;

as competências do Município e do Estado sobre licenciamento para parcelamento do solo

as exigências para a adoção da licença urbanística e ambiental integrada, bem

como para a entrega das obras e da licença final integrada;

critérios para o registro do parcelamentos do solo;

regras para os contratos, relações de consumo e direito do consumidor em parcelamento do solo;

regularização fundiária sustentável em área urbana, regularização fundiária de interesse social e de interesse específico , demarcação urbanística e legitimação de posse, registro da regularização fundiária de interesse social;

infrações penais, administrativas e civis sobre parcelamento do solo;

requisitos e critérios para implantação e regularização do loteamento com controle de acesso;

critérios sobre o custo do registro dos títulos inerentes ao parcelamento e regularização fundiária de interesse social.

3. Temas Estratégicos do Direito à Cidade e da Reforma Urbana no Projeto de Lei nº 3057/2000 - Revisão da Lei de Parcelamento do Solo

3.1 Adoção dos Princípios e Diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano

Conforme aludido acima as normas de parcelamento do solo urbano devem estar subordinadas aos princípios e as diretrizes da política urbana estabelecidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Neste sentido a lei do parcelamento do solo deve adotar em especial os princípios da função social da propriedade urbana e da cidade; a garantia do direito à cidades sustentáveis e do direito à moradia e em especial as seguintes diretrizes:

- prevalência do interesse público sobre o interesse privado;
- ocupação prioritária dos vazios urbanos, respeitados os espaços territoriais especialmente protegidos;
 - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
 - adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- 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.

3.2 Infra-estrutura Básica Adequada ao Direito à Moradia e o Direito à Cidade

Nos termos do Art. 2º, inciso XVIII do Projeto de Lei a infra-estrutura básica é definida como : os *equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais.*

Para atender o direito à moradia e o direito à cidade é necessário ser incluída na infra-estrutura básica a iluminação pública e a pavimentação. A pavimentação entendida de forma genérica visando garantir a acessibilidade e mobilidade das pessoas nos loteamentos e conjuntos habitacionais

3.3 Obrigatoriedade de percentual de reserva de terra para HIS nos parcelamentos de solo e/ou empreendimentos.

A criação de percentuais de obrigatoriedade de reserva do território para Habitação de Interesse Social é outro instrumento importante que deve ser utilizado para garantir a oferta de terra para HIS nos municípios brasileiros. Para tanto, é extremamente importante que este tema seja incluído como obrigatoriedade na revisão da lei de parcelamento de solo. Atualmente a lei brasileira de parcelamento do solo 6766/79 determina que 20% da gleba seja destinada ao sistema viário, 10% para uso institucional e 5% para áreas verdes, sendo omissa para o tema da terra para habitação. Caso seja adotado no Brasil, o percentual deveria ser determinado pelo plano municipal de acordo com as necessidades do município.

Como contrapartida aos benefícios individuais que serão gerados ao proprietário e empreendedor do parcelamento do solo urbano devido a atividade econômica do empreendimento imobiliário, cabe ao Poder Público exigir do proprietário e o empreendedor uma contrapartida que resulte um benefício social para toda a coletividade .A destinação de um percentual da área objeto do parcelamento do solo, visa atender as necessidades de moradia social nas cidades brasileiras, que é um dos componentes essenciais dos princípios norteadores da política urbana que são os princípios da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade.

Contribuições urbanísticas obrigatórias são também adotadas na Espanha, Holanda, Canadá e diversos países europeus.

Assim, através destes instrumentos de percentuais de obrigatoriedades, todos empreendimentos destinados à alta e média renda devem obrigatoriamente destinar um percentual da gleba para a produção de

Habitação de Interesse Social.

De acordo com o Art. 10. do projeto de lei 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.

Esta proposta vai ter pouco impacto para a produção do HIS. Necessário defender a seguinte emenda no artigo 10:

§ 4º Os parcelamentos do solo para fins urbanos deverão ter no mínimo 10 % da área parcelada destinadas a parcelamentos de interesse social.

§ 5º Fica facultado ao empreendedor destinar as áreas para implantação de parcelamento de interesse social em áreas demarcadas pelo Município como zonas especiais de interesse social para a produção de habitação de interesse social.

3.4 Inclusão da Modalidade de Parcelamento de Interesse Social.

Esta modalidade não está prevista sendo importante a sua inclusão para um tratamento diferenciado com relação a financiamentos, prestação dos serviços de fornecimentos de água, energia elétrica, responsabilidades de manutenção da infra-estrutura. O projeto de lei admite uma modalidade mais branda de parcelamento, que é o de pequeno porte, mas não regulamenta a produção de parcelamentos para fins de HIS. No aspecto dos assentamentos informais de baixa renda, o PL só regulamenta as ações curativas de regularização fundiária, deixando a descoberto as atividades vinculadas à produção de lotes e unidades habitacionais de interesse social.

Propostas de emenda no Artigo 2º:

Novo inciso - Parcelamento de Interesse Social: são parcelamentos do solo executados por meio de empreendimentos habitacionais de interesse social com base em planos e programas habitacionais vinculados a política habitacional de interesse social estabelecida pelo Município pelo plano diretor ou lei municipal específica.

Proposta de emenda no Art. 3º:

– Admite-se o parcelamento do solo de interesse social nas modalidades loteamento, desmembramento, conjuntos habitacionais unifamiliares e multifamiliares ou condomínio urbanístico localizados preferencialmente em ZEIS, bem como por suas variantes definidas nesta Lei.

3.5 Plano de Expansão Urbana como condição de extensão do perímetro urbano

Deve constar da revisão da Lei federal 6766/79 que os planos de expansão tornem-se obrigatórios na abertura de qualquer novo loteamento que se encontre em uma zona de expansão urbana. Sendo que neste planos de expansão deve-se determinar, ainda uma obrigatoriedade de percentual de doação de terra para implementação de HIS.

Necessidade de definição de zona de expansão urbana no PL e da inclusão da obrigatoriedade do plano de expansão urbana no artigo 7º:

O marco regulatório do parcelamento do solo – nacional como local – com sua visão privatista (gleba a gleba) e rentista (percentuais fixos, sem relação com os diferentes sítios urbanos e situações municipais quanto à necessidades de infra-estrutura e equipamentos) tem incidido de forma negativa, tanto no processo de expansão das cidades de forma adequada, quanto na disponibilização de terras para moradia.

Na experiência internacional do planejamento urbano, raros são os países desenvolvidos que prescindem de um planejamento da expansão urbana, predefinido,

3.6 Integração entre a legislação ambiental e urbanística

A revisão da Lei 6766/1979 precisa considerar a integração entre as legislações ambientais e urbanísticas nos aspectos que dizem respeito a produção de novos parcelamentos e regularização de parcelamentos existentes, integrando, inclusive os licenciamentos de forma a agilizar os processos de aprovação das habitações que atualmente são muito complicados e demorados.

Outro elemento com grande impacto na relação entre a produção habitacional e o desenvolvimento urbano, de forma mais geral, é a fragmentação da regulação do território em dimensões que não dialogam, é o caso da gestão ambiental versus gestão urbanística. As gestões ambientais e urbanísticas que incidem sobre os mesmos territórios, numa superposição de fatores, muitas vezes são contraditórios. Há também regras que não dialogam, agravadas pela existência de esferas de controle e fiscalização verticalizadas, correspondentes a cada um destes setores. Tais esferas de controle e verticalização exercem, por meio de suas gerências e superintendências regionais, poderes e propriedades sobre o espaço urbano muitas vezes conflitantes.

A ausência de instrumentos modernos de gestão urbana que incorporem a dimensão ambiental em sentido amplo é sentida largamente no território. A inexistência de um marco regulatório único, que trate a questão ambiental e a questão urbana de forma integrada, e a fragmentação da regulação do território em dimensões que não dialogam, acaba provocando ações perversas para o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental. Em grande parte do território brasileiro verifica-se a incapacidade de romper os ciclos de expansão periférica e de ocupação das áreas ambientalmente frágeis. Uma das características do mercado formal de habitação do Brasil é sua pouca abrangência. A maior parte da população de baixa renda não consegue ter acesso a esta produção de mercado. Conseqüentemente, a maior parte da produção habitacional do país se faz à margem da lei nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado.

Mas a reflexão sobre a legislação ambiental, que persiste até os dias atuais, ainda é muito pontual e fragmentada. São leis com visões setorialistas, que visam apenas a conservação – marcada por um viés anti-urbano - e não refletem sobre a necessidade de construção de um modelo de cidade ambientalmente sustentável. Com a legislação existente, não é possível conciliar no ambiente urbano a reflexão sobre exclusão social e necessidade de saneamento com a discussão da preservação ambiental. É preciso pensar em um novo marco regulatório urbanístico e ambiental único que trabalhe com toda a diversidade do território brasileiro, e reflita sobre modelos de ocupação urbana do território que dialoguem com esta diversidade.

3.7 Dos Condomínio Urbanísticos e Loteamentos com Controle de Acesso

É necessário impor limites de tamanho para esta modalidade de parcelamento. Deve ser incluído o seguinte inciso no **Art. 2º**:

XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel **com área total não superior a 50.000 m2** em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio;

XV – condomínio urbanístico integrado à edificação: a modalidade de condomínio **em imóvel com área total não superior a 50.000 m2** em que a construção das edificações é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;

Com relação ao Loteamento com Controle de Acesso (Loteamento Fechado), pelo artigo 124 do projeto de lei esta prevista esta modalidade do loteamento , bem como dos loteamentos fechados existente serem regularizados sem nenhuma compensação. Deve ser previsto para os loteamentos fechados existentes que a regularização seja condicionada a compensações urbanas tais como: produção de HIS, regularização fundiária de HIS, implantação de infra-estrutura, equipamentos públicos, ciclovias, implantação de áreas verdes, praças e parques. **Sobre novos loteamentos fechados a lei não deve admitir esta modalidade.**

3.8 A Competência Preponderante do Município para legislar sobre regularização fundiária

O projeto de lei deve dispor de forma clara que a competência para o estabelecimento das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e edificação para fins de regularização fundiária é do Município, que deverão ser respeitadas pelos agentes e órgãos públicos dos demais entes federativos .

O Município é o principal ente federativo para tratar da política urbana de acordo com o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal (Artigos 30,VIII e 182). O Estatuto da Cidade atribui ao plano diretor que é uma lei municipal tratar da política e dos instrumentos de regularização fundiária, com base nas diretrizes estabelecidas nos incisos XIV e XV do artigo 2º . A atual lei do parcelamento do solo através do artigo 40 atribui a Prefeitura Municipal ou Distrito Federal, a competência para regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem atender as determinações do licenciamento do Poder Público.

3.9 Tratamento Diferenciado para Novos Parcelamentos e Regularização Fundiária

A lei precisa conter um tratamento diferenciado entre as normas que tratam dos critérios, exigências, do processo e procedimento, dos instrumentos para a promoção de novos parcelamentos do solo urbano e as normas que tratam da regularização fundiária de interesse social de assentamentos urbanos que se caracterizam como parcelamentos informais, irregulares ou clandestinos.

A lei para ter eficácia não pode estabelecer os mesmos critérios e exigências para a implantação de um novo parcelamento do solo, e para a regularização fundiária de interesse social de parcelamentos do solo consolidados, como por exemplo exigir o mesmo tamanho de lote mínimo, o mesmo percentual de área destinadas a uso público ou de uso comum como os equipamentos públicos e comunitários, o mesmo percentual para as vias públicas.

3.10 Adoção de Regimes Especiais de Zoneamento de Assentamentos Urbanos de Interesse Social

A lei deve adotar como diretriz da regularização fundiária de interesse social a constituição pelos Municípios de regimes normativos especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social, através da aplicação do instrumento da zona especial de interesse social, para as situações no qual a localização e característica do assentamento urbano de interesse social objeto da regularização fundiária, apresente sobreposições ou conflitos entre legislações urbanas, ou entre a legislação urbana e a legislação ambiental

A lei federal de parcelamento do solo urbano deve prever que as normas urbanísticas e ambientais, estabelecidas nestes regimes especiais de zoneamento de interesse social, devem prevalecer sobre as demais legislações urbanas e ambientais como forma de eliminar os entraves e obstáculos existentes, em especial para o licenciamento urbanístico e ambiental integrado para fins da regularização fundiária dos assentamentos urbanos de interesse social.

Através destes regimes especiais de zoneamento que podem ser formalizados pelos Municípios , com a instituição legal do instrumento das zonas especiais de interesse social e quando for o caso dos planos de regularização fundiária de interesse social, serão estabelecidas normas especiais urbanísticas e ambientais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano compatíveis com o assentamento urbano consolidado que viabilizem a regularização necessária para o reconhecimento do direito à cidade e da moradia do grupo social que vive neste assentamento.

A lei federal de parcelamento do solo deve estabelecer os conteúdos básicos destes regimes especiais de zoneamentos de assentamentos urbanos de interesse social, que devem ser observados para o licenciamento urbanístico e ambiental em especial:

os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para fins de regularização do parcelamento;

os padrões de habitação e edificação;

os percentuais e critérios específicos para a regularização das vias de circulação, das áreas destinadas a uso público ou de uso comum, e dos equipamentos urbanos e comunitários.

Esta medida é necessária para eliminar um dos principais obstáculos e entraves dos processos de regularização fundiária de interesse social que é a existência de diversas legislações urbanas e ambientais

da União, do Estado e do Município que estabelecem normas de uso e ocupação do solo contraditórias e conflituosas para uma mesma área urbana onde esteja localizado um assentamento urbano de interesse social. Estas legislações ou normas conflituosas, praticamente impedem o licenciamento urbanístico e ambiental destes assentamentos para fins de regularização fundiária. O caso mais comum é o conflito existente entre a legislação ambiental que considera áreas urbanas consolidadas ocupadas por favelas, ou outros tipos de assentamentos de população de baixa renda ou tradicional, como área de preservação permanente.

Em alguns casos os Municípios reconhecem na legislação urbana como por exemplo através do plano diretor que estas áreas se consolidaram como um assento urbano de interesse social, mediante a demarcação destas áreas como áreas ou zonas de interesse social, ou áreas ou zonas especiais de urbanização ou regularização específica.

Considerando que a lei federal de parcelamento do solo deve dispor de normas gerais de parcelamento do solo é fundamental que seja prevista como norma geral a prevalência das normas urbanísticas e ambientais de parcelamento uso, ocupação, e edificação, constituídas pelos regimes especiais de zoneamento de assentamentos urbanos de interesse social instituídos pelos Municípios, para solucionar as sobreposições e conflitos existentes nas legislações urbanas e ambientais, em especial para viabilizar o licenciamento urbanístico e ambiental destes assentamentos.

3.11 Da Obrigação da Iniciativa do Poder Público Promover a Regularização Fundiária de Interesse Social

A lei deve prever as situações no qual o Poder Público tem a obrigação de ter a iniciativa de promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social. Esta obrigatoriedade deve ser estabelecida para os parcelamentos relacionados a planos ou programas habitacionais de iniciativa de órgãos da Administração Direta ou Indireta vinculados aos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, que se caracterizem como irregulares, tais como conjuntos habitacionais, loteamentos populares,

A obrigatoriedade de iniciativa deve ser estabelecida para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, localizados em áreas públicas de domínio da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, 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 zonas especiais de interesse social pelo plano diretor ou lei municipal para fins de regularização fundiária de interesse social.

No caso da regularização fundiária de assentamento urbano de interesse social localizado em áreas particulares como as favelas, nas quais os posseiros tenham direitos reais constituídos através do 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.

Existe um elevado número de conjuntos habitacionais e de loteamentos populares promovidos por órgãos, instituições e empresas habitacionais vinculados a Municípios, Estados e União que foram implantados de forma irregular sem atender a atual lei do parcelamento do solo urbano,

A atual lei do parcelamento do solo com base nesta realidade considerou como 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 nos termos do artigo 53-A. Através deste artigo é previsto um tratamento especial para viabilizar o registro do assentamento objeto da regularização.

Para reverter este quadro de irregularidade de um elevado número de empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos pelo Poder Público nas cidades brasileiras, a lei do parcelamento do solo deve prever a obrigação do Poder Público promover a regularização fundiária dos assentamentos urbanos que estejam nesta situação.

Esta obrigação deve ser estendida para as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda ou tradicionais, que tenham constituído direitos reais de posse ou moradia para os possuidores destas áreas por provisão constitucional ou legal, como o direito a concessão de uso especial para fins de moradia.

Esta medida é necessária para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana pública, e do direito fundamental à moradia estabelecido na Constituição federal, bem como do direito à cidade previsto no Estatuto da Cidade.

3.12 Da Iniciativa de Entidades Civas para Promover a Regularização Fundiária de Interesse Social

A lei deve prever o direito de iniciativa de solicitar, exigir ou quando for o caso de promover a regularização fundiária de interesse social as pessoas ou suas organizações criadas legalmente que tenham direitos reais constituídos nos assentamentos urbanos de interesse social, seja em razão de atenderem os requisitos legais de posse de área urbana, para fins de reconhecimento do direito à moradia ou da propriedade (no caso de área urbana particular), ou por terem adquirido lotes urbanos ou unidades habitacionais.

A lei deve prever o direito de iniciativa para os beneficiários da regularização fundiária de forma individual ou coletiva. Este direito deve ser reconhecido às associações de moradores da comunidade ou de cooperativas habitacionais, regularmente constituídas, com personalidade jurídica, com autorização expressa de seus representados, bem como para associações civis sem fins lucrativos que tenham como atribuição estatutária prestar serviços e promover medidas administrativas, jurídicas e judiciais para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social.

A Constituição Federal através dos incisos XVII e XVIII do artigo 5º, assegura que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, bem como que a criação de associações e na forma da lei a de cooperativas independem de autorização.

Esta medida é voltada ao fortalecimento da cidadania da população de baixa renda ou tradicional que vivem em assentamentos urbanos de terem o direito de reivindicar a proteção e o reconhecimento de seus direitos constituídos legalmente de posse, propriedade ou moradia através da promoção da regularização fundiária destes assentamentos perante o Poder Público, (poder executivo, legislativo, judiciário).

3.13 Das Contrapartidas da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos de Média e Alta Renda

A lei do parcelamento do solo urbano deve tratar da regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda como por exemplo os loteamentos fechados, condomínios civis verticais e horizontais, clubes de campo e chácaras transformadas em loteamentos urbanos.

Como diretriz para a regularização fundiária destes assentamentos urbanos, deve ser estabelecida a obrigatoriedade desta regularização ser onerosa. A regularização fundiária onerosa pode ocorrer através de contrapartidas urbanas.

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes da política urbana nos termos dos incisos IX e XI do artigo 4º respectivamente: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

A lei do parcelamento do solo deve determinar que a regularização fundiária de assentamentos urbanos de média e alta renda deve ser feita de forma onerosa aos beneficiários da regularização, de modo a atender estas diretrizes da política urbana, bem como o princípio da igualdade mediante um tratamento diferenciado entre as populações de baixa renda e alta renda nesta matéria.

O Estatuto da Cidade já prevê o instituto da outorga onerosa de alteração de uso do solo urbano, que pode ser aplicado para a regularização dos loteamentos urbanos implantados em zonas de expansão urbana ou mesmo em zonas rurais, como uma das formas de contrapartida proporcional aos impactos que estes empreendimentos geram no sistema viário, trânsito e na demanda de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos da cidade.

O estabelecimento de contrapartidas urbanas para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, ou para a produção de habitação de interesse social é plenamente justificável para atender o princípio das funções sociais da cidade de modo a contribuir com a política urbana e habitacional do Município.

A legislação federal que versa sobre os imóveis da União dispõe que os institutos do aforamento, da concessão de direito real de uso, ou da cessão de imóveis objeto de regularização fundiária de assentamentos de média e alta renda localizados em imóveis da União deverão ser outorgados de forma onerosa para os beneficiários da regularização (ver a lei federal nº 9.636/98 e a lei federal nº 11.481/2007).

Além de prever a aplicação da outorga onerosa de alteração do uso do solo prevista no Estatuto da Cidade para fins de regularização fundiária destes assentamentos, a lei deve prever como contrapartidas urbanas

a destinação de recursos financeiros para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social;

a destinação de áreas urbanas para projetos de habitação de interesse social com base no plano diretor do Municípios;

a promoção de projetos de habitação de interesse social.

3.14 Da Simplificação do Registro da Regularização Fundiária

A lei do parcelamento do solo deve estabelecer normas voltadas a simplificar as exigências e os procedimentos para o registro público de imóveis públicos ou privados objeto de processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social. A adoção dos institutos da demarcação urbanística prevista na legislação federal, que versa sobre a regularização fundiária de imóveis da União (Artigo 6º da lei federal nº 11.481/2007) e da legitimação de posse atendem este objetivo.

A lei deve eliminar os entraves para a abertura da matrícula da área urbana objeto da regularização, como por exemplo aceitar fotos aéreas para a identificação da situação fática da forma de ocupação da área urbana, de reduzir e simplificar a documentação exigida para instruir o processo do registro do imóvel, A lei também deve simplificar o registro dos títulos jurídicos objeto da regularização fundiária em especial da sentença judicial do usucapião urbano individual ou coletiva, dos termos administrativos de concessão de direito real de uso, e da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva, bem como do contrato do direito de superfície.

Com relação ao custo do registro dos imóveis objeto da regularização fundiária de interesse social, o pagamento de taxas e emolumentos tem sido o principal entrave para viabilizar, o registro dos direitos reais constituídos legalmente em favor das populações de baixa renda ou tradicional.

Neste sentido a lei deve assegurar a gratuidade dos registros de regularização fundiária de interesse social, assim como da lavratura da escritura pública e do primeiro registro de direito real constituído em favor do beneficiário da regularização fundiária de interesse social.

O Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes da política urbana no termos do inciso XV do artigo 2º, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais. Esta diretriz deve ser aplicada no tratamento da regularização fundiária de interesse social, de modo a reduzir os custos dos processos desta modalidade de regularização fundiária, bem como para viabilizar a regularização plena com o registro dos parcelamentos do solo e dos títulos dos direitos reais nos Cartórios de Registros de Imóveis.

A gratuidade do registro da regularização fundiária já esta prevista na lei federal nº 10.932 de 3 de agosto de 2004, bem como no artigo 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) nos seguintes termos: *Devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas e emolumentos:*

I - 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;

II - a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social.

§ 1º O registro e a averbação de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

§ 2º Considera-se regularização fundiária de interesse social para os efeitos deste artigo aquela destinada a atender famílias com renda mensal de até 5 (cinco) salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural."

O PL esta retirando a gratuidade através do artigo 136 e dos incisos II e III do artigo 138.

Proposta de Emenda: Suprimir o artigo 136 e os incisos II e III do artigo 138