
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Arquiteta e Urbanista, Advogada, Mestre em Ciência Política, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na área XI, de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional.

Maria Sílvia Barros Lorenzetti

Arquiteta e Urbanista, Especialista em Políticas Públicas, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na área XIII, de Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transporte.

O parcelamento do solo e a responsabilidade territorial urbana

Resumo

Recentemente, vem ocorrendo na Câmara dos Deputados um intenso debate sobre a nova lei federal acerca do parcelamento do solo urbano. A idéia do legislador é elaborar um texto de conteúdo mais abrangente do que a Lei 6.766, de 1979, atualmente em vigor. Esse novo texto – chamado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – deve conter regras sobre os diferentes tipos de parcelamento, incluindo requisitos urbanísticos e ambientais, definir as responsabilidades dos empreendedores e do poder público sobre infra-estrutura, procedimentos relativos ao licenciamento dos empreendimentos etc., disposições sobre registro imobiliário, contratos e sanções penais, bem como normas gerais sobre a regularização fundiária em áreas urbanas. Este trabalho analisa o conteúdo da legislação atual sobre o tema, suas lacunas e outros problemas, e as propostas que vêm sendo trabalhadas para a nova lei.

Palavras-Chave

Parcelamento do solo urbano – Loteamento – Condomínio urbanístico – Regularização fundiária sustentável – Responsabilidade territorial urbana.

Abstract

Recently, it has been taking place in the Brazilian Chamber of the Deputies intense debate on the new national law on urban land parceling.. The idea of the legislator is to build a more comprehensive legal text than the Federal Law 6.766/1979, valid nowadays. This new text – called the Law of Territorial Responsibility in Urban Areas – shall enclose not only determinations for new developments, but also standards for slum upgradings and urban land regularizations. The regulations are supposed to include urban and environmental requirements, responsibilities of enterprisers and government on infrastructure, rules on governmental licensing, real estate registry, contracts and penal sanctions. This paper analyses the contents of the present legislation on the subject, its gaps and other problems, as well as the proposals which are being studied for the new law.

Keywords:

Urban land parceling – Subdivision projects – Condominium communities – Sustainable land regularizations – Territorial responsibility in urban areas.

1. Introdução

A aprovação da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – pode ser considerada como o final de um ciclo no processo de formulação das normas da União no campo da política urbana. Esse ciclo foi iniciado na década de 1970, com as discussões em torno de uma lei geral de desenvolvimento urbano, as quais influenciaram a construção do capítulo de política urbana da Constituição de 1988, e foi concluído com a regulamentação dos dispositivos constantes nesse capítulo pelo Estatuto da Cidade.

Além do conteúdo normativo centrado na regulação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, na versão consolidada em lei, traça algumas diretrizes gerais, conceituais, para a política urbana e disciplina uma série de instrumentos jurídicos anteriormente não abrigados pela legislação federal.

A entrada em vigor dessa lei gerou grande expectativa em todos que trabalham com direito urbanístico e com urbanismo de uma forma geral, nos agentes públicos que atuam na gestão das cidades e nos movimentos populares inseridos na luta pela reforma urbana. Como as ferramentas de política urbana reguladas pela Lei 10.257/2001 demandam, para sua aplicação, a participação dos governos locais e da própria comunidade, a lei abriu um leque importante de oportunidades para todos os que estão comprometidos com a questão urbana.

Ao longo desses poucos anos de vigência, já são perceptíveis avanços, consubstanciados particularmente na formulação ou revisão de planos diretores consoante as diretrizes e com a inserção dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ressalte-se que, em face da característica de lei-cadre da Lei 10.257/2001, não é possível imaginar sua implementação segundo modelo padrão. Os atores técnicos e políticos estarão sempre envolvidos com propostas e conflitos relacionados à aplicação dos instrumentos dessa lei em casos concretos.

A aprovação e implementação do Estatuto da Cidade, não obstante sua indiscutível importância, não esgota, por si, os esforços necessários referentes a normas gerais de interesse urbanístico. A própria aprovação da Lei 10.257/2001 contribuiu para reforçar a defasagem do conteúdo de outras normas legais nesse campo, como as que tratam do parcelamento urbano, da desapropriação e do tombamento de bens. A Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento urbano, em especial, encontra-se desatualizada diante da Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade e, mais importante, da realidade urbana do País.

Neste estudo, procura-se analisar o conteúdo em vigor da Lei 6.766/1979, seus problemas e os esforços que têm ocorrido nos últimos anos para a formulação de um novo arcabouço jurídico para o parcelamento urbano no País. Na

verdade, intenta-se hoje estabelecer um conjunto mais amplo de normas sobre esse tema, de tal forma que, mais do que uma lei sobre parcelamento, seja aprovada a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

2. A Lei 6.766/1979

2.1 O conteúdo básico da lei

A Lei 6.766/1979 surgiu em um momento no qual o ritmo do processo de urbanização atingia seu ápice no país, com o conseqüente acirramento da demanda por terra urbana. À época, o parcelamento era regulado em nível federal apenas pelo Decreto-Lei 58/1937, que se aplicava também a áreas rurais e, pela pouca densidade de seu conteúdo, já não respondia adequadamente à complexidade desse tipo de empreendimento e às características das cidades brasileiras.

A lei aprovada em 1979, a partir de iniciativa do Senador Otto Lehmann, buscou estabelecer requisitos urbanísticos mínimos para a implantação dos loteamentos e desmembramentos, regras para a elaboração e aprovação dos projetos desses empreendimentos, e para seu registro imobiliário, normas sobre os contratos de venda e compra de lotes, bem como disposições penais aplicáveis ao descumprimento de suas determinações. Com isso, o legislador pretendeu abarcar as diferentes facetas que então se apresentavam em relação ao assunto, pelo que se pode considerar estarem inseridas na Lei 6.766/1979 disposições em campos diversos como direito urbanístico, administrativo, registral, civil e penal e, também, algumas regras de proteção ao meio ambiente e ao consumidor.

O art. 1º da Lei 6.766/1979 enuncia o seu objeto: o parcelamento do solo para fins urbanos. Fica explícito que Estados, Distrito Federal e Municípios podem estabelecer normas complementares relativas ao tema, o que requer a estrita observância da distribuição de competências presente nos arts. 21 a 30 da Constituição Federal.

Têm fins urbanos os parcelamentos destinados a residência, comércio, serviço, indústria ou recreação. É importante compreender que devem ser considerados como parcelamentos para fins urbanos, também, os parcelamentos implantados em área rural destinados exclusivamente a residência ou não relacionados à produção agrosilvopastoril ou à recreação rural, em conflito com o estabelecido no caput do art. 3º da Lei 6.766/1979, dispositivo que admite o parcelamento do solo para fins urbanos somente em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, delimitadas pelo plano diretor ou por outra lei municipal.

O art. 2º da Lei 6.766/79 prevê que o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento. Cabe explicar que, apesar

da referência a essas duas modalidades de parcelamento, há outras que também podem ocorrer, quais sejam, o parcelamento em condomínio ou condomínio urbanístico, o remembramento e o reparcelamento ou desdobro. A única interpretação razoável é de que parte das disposições da Lei 6.766/79, a exemplo das exigências ambientais constantes no parágrafo único de seu art. 3º, aplicam-se a todas as modalidades de parcelamento, e não apenas aos loteamentos e desmembramentos.

Impõe-se que esses conceitos sejam esclarecidos. Loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, à modificação ou à ampliação das vias existentes (art. 2º, § 1º, da Lei 6.766/1979). Desmembramento, por sua vez, é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, § 2º, da Lei 6.766/1979). Em face dessas duas definições, conclui-se que tanto o loteamento, quanto o desmembramento, referem-se a parcelamento de gleba, diferenciando-se as duas modalidades pela realização, ou não, de alterações nas vias de circulação ou logradouros públicos.

Gleba é a área de terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, aprovado pelos órgãos competentes e devidamente registrado (AMADEI; AMADEI, 2001, p. 8). Após o registro imobiliário do parcelamento, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba, sendo substituído por um conjunto de lotes e áreas públicas (vias de circulação, praças e outros espaços livres, áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários etc., previstas no projeto e do memorial descritivo).

No que respeita ao conceito de lote, podem ser apontadas duas definições, uma de ordem técnico-jurídica e outra constante na Lei 6.766/1979. Do primeiro ponto de vista, lote é a parcela de terra que resulta do processo de loteamento ou desmembramento. O § 4º do art. 2º da Lei 6.766/79, incluído pela Lei 9.785/1999, todavia, define lote como o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos fixados pelo plano diretor ou por lei municipal para a zona em que se situe. Os §§ 5º e 6º do mesmo artigo tratam dos elementos componentes da infra-estrutura básica. Com a redação dada pela Lei 11.445/2007, esses elementos incluem os equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar

e vias de circulação, exigências que são flexibilizadas em parte para parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social.

Tudo indica que a intenção do legislador federal, com a mencionada definição de lote, foi assegurar a implantação de infra-estrutura nos parcelamentos. Amadei e Amadei consideram que “o legislador foi infeliz nessa formulação conceitual, porque, artificialmente, deu ar de definição à circunstância acidental que queria prescrever para todos os lotes” (2001, p. 9).

É importante atentar para o fato de que, apesar de os referidos elementos da infra-estrutura integrarem o conceito legal de lote, sua implantação não está sempre a cargo do empreendedor. O inciso V do caput do art. 18 da Lei 6.766/79 dispõe que as obras mínimas a cargo do loteador são a execução das vias de circulação, a demarcação dos lotes, quadras e logradouros e as obras de escoamento de águas pluviais, listagem que pode ser ampliada mediante legislação estadual ou municipal.

Retornando ao conceito das modalidades de parcelamento, cabe analisar o parcelamento em condomínio ou, como parece preferir José Afonso da Silva (2000, p. 337), o condomínio urbanístico.

O condomínio urbanístico consiste na constituição de condomínio em gleba ou em lote, com a definição de unidades autônomas de uso privativo destinadas à edificação e áreas de uso comum dos condôminos, que incluem as vias de circulação interna. Essa definição não está presente na Lei 6.766/1979. A única referência próxima existente em lei federal é encontrada no art. 8º da Lei 4.591/1964, que dispõe sobre os condomínios em edificação e as incorporações imobiliárias:

- “ Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:
- a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim ou quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;
 - b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente

às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades;

- c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;
- d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.”

Na ausência de normas federais claras, algumas municipalidades têm aprovado leis admitindo o chamado “loteamento fechado”, parcelamento implantado segundo a Lei 6.766/1979, cujas vias públicas internas são posteriormente objeto de concessão, permissão ou autorização de uso outorgada pelo Poder Público municipal a uma associação constituída pelos moradores. Esse tipo de empreendimento apresenta problemas jurídicos que não podem ser desconsiderados, como se comentará mais tarde.

Por fim, restam o remembramento e o reparcelamento ou desdobro. O primeiro consiste no reagrupamento de lotes contíguos para constituição de lotes maiores e o segundo no fracionamento do lote e não da gleba. Cabe registrar que a Lei 6.766/1979, no parágrafo único de seu art. 11, equipara o reparcelamento ao desmembramento, ao dispor que o Poder Público local deve fixar os requisitos exigíveis para a aprovação de “desmembramento de lotes” decorrentes de loteamentos cuja destinação de área pública tenha sido inferior à mínima legalmente prevista.

Deve-se mencionar que, como regra, o reparcelamento não dispensa aprovação e registro. Na jurisprudência, encontram-se posições em favor da dispensa, nesse caso, do registro especial regulado pelo art. 18 da Lei 6.766/1979, bastando averbação, se não houver razão jurídica para a exigência por desnecessidade de tutela urbanística e de proteção dos adquirentes dos lotes quanto à liquidez do domínio e à segurança do negócio (AMADEI; AMADEI, 2001, p. 214).

Apresentadas essas considerações de ordem conceitual, impõe-se que sejam comentados os requisitos urbanísticos para os parcelamentos urbanos, um dos aspectos mais relevantes da Lei 6.766/1979.

A lei exige em seu art. 4º a previsão de áreas públicas, destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, as quais devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a respectiva zona. A redação original do dispositivo previa a reserva para esse fim de não menos que 35% da gleba, exceto nos loteamentos destinados a

uso industrial com lotes maiores que 15.000 m², mas essa norma foi alterada pela Lei 9.785/1999.

O art. 17 dispõe que as áreas públicas não podem ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do projeto, salvo nas hipóteses de caducidade da licença ou, na forma da lei, de desistência do loteador. Mais importante, o art. 22 estabelece que, com o registro imobiliário do loteamento, passam automaticamente para o domínio do município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes no projeto e no memorial descritivo. Essa transferência independe de qualquer outro ato além do registro em si.

Ainda nos requisitos urbanísticos constantes em seu art. 4º, a Lei 6.766/1979 prevê lotes com área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, salvo nos loteamentos destinados à urbanização específica ou à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos competentes. Exige, também, a reserva de faixa non aedicandi de 15 metros ao longo das águas correntes e dormentes, e das faixas de domínio de rodovias e ferrovias. Na redação original da lei, a mesma determinação aplicava-se também a dutovias, mas, mediante alteração efetivada pela Lei 10.932/2004, passou-se a remeter a delimitação da faixa de proteção nesse caso para o respectivo licenciamento ambiental.

Ademais, o art. 4º da Lei 6.766/1979 dispõe que as vias do loteamento necessitam ser articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizadas com a topografia local, e explicita que a legislação municipal estabelecerá os usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo. Em face das regras aplicáveis à legislação concorrente, essa legislação apenas poderá contemplar exigências mais rígidas que as constantes na legislação federal ou estadual. Por fim, é disposto que o Poder Público competente, na maioria dos casos a Prefeitura municipal, pode exigir reserva de faixa non aedicandi destinada a equipamentos urbanos (abastecimento de água potável, serviços de esgotamento sanitário energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado).

Além das exigências de caráter urbanístico a que estão sujeitos os parcelamentos do solo para fins urbanos por força de lei federal, cabe comentar as que se relacionam à proteção do meio ambiente.

A Lei 6.766/1979 dedica à questão ambiental um único dispositivo, com foco na proteção da segurança e das condições de vida dos futuros habitantes do parcelamento. Trata-se do parágrafo único do art. 3º, que veda o parcelamento do solo: (i) em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; (ii) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que tenham

sido previamente saneados; (iii) em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; (iv) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e (v) em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

É importante saber que, nesse campo, há uma série de outras imposições presentes em normas federais. Os parcelamentos urbanos submetem-se a licenciamento ambiental perante o órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), procedimento que se aplica a todos os empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental. As licenças ambientais devem ser obtidas na forma da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e seu regulamento, e da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Em empreendimentos aos quais se associa significativo impacto ambiental, a própria Constituição Federal, no inciso IV do § 1º de seu art. 225, obriga a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para a concessão da licença. Além disso, a Resolução 001/1986 do Conama exige EIA para projetos urbanísticos acima de 100 hectares, ou mesmo menores se estiverem localizados em áreas de importância do ponto de vista ambiental, bem como para distritos industriais e zonas estritamente industriais.

Deve ser compreendida a diferença entre o EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) regulado pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O EIV é um requisito prévio para a concessão de licenças e autorizações municipais (e não da licença ambiental que, na maior parte dos casos, é estadual). No EIV, são apreciados os efeitos positivos e negativos de um determinado empreendimento no que se refere à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, o que inclui, entre outros aspectos, eventual adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários existentes e demandados, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, e os efeitos do empreendimento sobre a paisagem urbana e o patrimônio cultural. No EIA, o campo de análise é muito mais amplo, sendo considerados os diferentes aspectos relativos ao meio físico, ao meio biológico e aos ecossistemas naturais, e ao meio socioeconômico (cf. Resolução 001/1986 do Conama).

Os parcelamentos urbanos devem observar, ainda, as restrições de edificação relativas às Áreas de Preservação Permanente (APP), definidas e delimitadas pela Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e regulamentadas pelas Resoluções 004/1985, 302/2002 e 303/2002 do Conama. Essa legislação protege como APP a vegetação existente, entre outras situações: (i) ao longo da margem dos corpos d'água, em

faixa que varia de 30 a 500 metros; (ii) nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior aclave; (iii) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; (iv) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais; e (v) em altitude superior a 1.800 metros.

O parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/1965 traz uma redação pouco precisa, que remete os limites de APP em áreas urbanas para os planos diretores e a legislação urbanística municipal, ao mesmo tempo em que manda observar os princípios e os limites estabelecidos de forma geral pelo Código Florestal. Essa redação gera uma enorme polêmica e tem sido considerada com um entrave no campo do desenvolvimento urbano, particularmente no que respeita às ações de regularização fundiária. Dificuldades nesse sentido, cabe registrar, geraram a inserção de regras sobre a regularização de assentamentos de interesse social situados em APP na Resolução 369/2006 do Conama.

Finalmente, a par das restrições relacionadas ao licenciamento ambiental e ao Código Florestal, há que se mencionar, também, a possibilidade de haver exigências específicas estabelecidas por zoneamentos ambientais, como os relativos a áreas de proteção de mananciais e outros espaços protegidos.

Retomando o principal diploma legal em tela, além das disposições urbanísticas e do dispositivo com parâmetros ambientais, a Lei 6.766/1979 contém uma série de outras normas referentes à implantação dos parcelamentos urbanos, bem como à comercialização dos lotes produzidos.

Apenas o proprietário da gleba pode promover o loteamento ou o desmembramento. A doutrina chega a mencionar o parcelamento promovido por comissário comprador, com anuência expressa do proprietário e cláusula que obrigue o proprietário a, uma vez rescindido o contrato de compra e venda, assumir as obrigações do parcelador (AMADEI; AMADEI, 2001, p. 11)

Estão presentes na Lei 6.766/1979 regras detalhadas sobre o processo administrativo para a implantação regular de um parcelamento urbano.

O processo inicia-se com a definição de diretrizes prévias pela Prefeitura (arts. 6º a 8º) a respeito de uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitários. O prazo máximo de validade para as diretrizes expedidas é 4 anos. Mediante lei, os municípios com menos de 50 mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento podem dispensar essa primeira fase referente às diretrizes.

A seguir, tem-se a apresentação do projeto, que inclui os desenhos técnicos, o memorial descritivo e o cronograma proposto de execução das obras a cargo

do empreendedor, com duração máxima de 4 anos (art. 9º). Conforme já referido, cabe a ele a execução das vias de circulação, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais (art. 18, caput, inciso V), exigências que, em razão da competência legislativa concorrente, podem ser complementadas por lei estadual ou municipal. No art. 10 da lei, constam exigências simplificadas para os desmembramentos.

A aprovação do projeto corresponde ao licenciamento urbanístico do empreendimento (arts. 12 a 17) e compete à autoridade municipal responsável pela definição de diretrizes urbanísticas. Aplicam-se, ainda, as normas referentes ao licenciamento ambiental, como já referido.

Na redação original da Lei 6.766/1979, ficava estabelecida a competência dos estados para a aprovação de parcelamentos urbanos localizados em áreas de proteção de mananciais ou de patrimônio cultural, paisagístico e arqueológico, em áreas limítrofes do município ou pertencentes a mais de um município, e nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, bem como os que abrangessem área superior a 1.000.000 m², mas isso não está mais na redação atual da lei. A partir de alteração feita em 1999, cabe aos estados apenas estabelecer normas sobre a aprovação, pelos municípios, de parcelamentos enquadrados nesses casos.

O projeto aprovado pela autoridade municipal deve ser submetido ao serviço de registro de imóveis no prazo de 180 dias de sua aprovação, sob pena de caducidade (arts. 18 a 24 da Lei 6.766/1979). Fica dispensada a apresentação de título de propriedade para o registro de parcelamento popular destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo judicial de desapropriação em curso e emissão provisória na posse, quando o empreendimento for promovido pela União, estados, Distrito Federal, municípios ou por suas entidades delegadas autorizadas por lei a implantar projetos habitacionais.

Após o registro do parcelamento, o cancelamento do registro ocorre exclusivamente nas seguintes situações: por decisão judicial; a requerimento do empreendedor com anuência da Prefeitura, se nenhum lote houver sido objeto de contrato; e a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes dos lotes, com anuência da prefeitura e do estado (art. 23 da Lei 6.766/1979). Há possibilidade de cancelamento parcial em razão de alteração no projeto, com anuência prévia da prefeitura e dos adquirentes dos lotes afetados pela alteração (art. 28).

Além das regras acima comentadas, é importante analisar o art. 40 da Lei 6.766/1979, que atualmente respalda as iniciativas de regularização fundiária. O dispositivo prevê que a prefeitura pode regularizar parcelamento urbano não autorizado ou executado sem observância das determinações da respectiva licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na

defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes. Cumpre dizer que, no processo de regularização fundiária, devem ser observados não apenas os condicionantes estabelecidos por legislação urbanística estadual e municipal, mas também a legislação ambiental federal, estadual e municipal.

Ademais, estão insertas na Lei 6.766/1979 regras contratuais (arts. 25 a 35), incluindo, por exemplo, o conteúdo mínimo dos contratos de venda e compra de lotes, disposições penais (arts. 50 a 52) e disposições gerais que complementam as normas anteriormente descritas. O conteúdo da lei sobre contratos criava condições mínimas de proteção dos direitos dos adquirentes de lotes, até mesmo em razão da ausência, à data de entrada em vigor da lei, de normas gerais da União sobre direitos do consumidor. No que respeita às disposições penais, há penas severas para o parcelamento irregular e para a comercialização das unidades dele decorrentes, aplicáveis a todos os envolvidos no ato ilícito, e não apenas ao empreendedor. Está incluída na lei, ainda, sanção específica para a conduta de registrar parcelamento não aprovado pelos órgãos competentes, bem como os contratos de comercialização de lotes desses empreendimentos.

2.2 Lacunas, conflitos normativos e outras deficiências

A imensa quantidade de parcelamentos urbanos implantados de forma irregular, na maior parte das vezes com algum nível de conivência das autoridades, atesta claramente que a Lei 6.766/1979 tem apresentado deficiências graves quanto à sua implementação. A existência de um conjunto relevante de comandos legais, bem como de sistema de fiscalização e controle a cargo do Poder Público local e das autoridades policiais e do Ministério Público, não tem sido suficiente para evitar agressões à ordem urbanística.

Cumpre colocar que, apesar das alterações efetivadas pela Lei 9.785/1999 e, em determinados pontos, até em razão de tais alterações, as normas da Lei 6.766/1979 apresentam problemas que não podem ser desprezados.

Como primeiro aspecto, deve-se questionar a referência a zonas de urbanização específica presente no caput do art. 3º da lei, sem a correspondente definição. Não há mínimo consenso sobre o conceito de zonas de urbanização específica, instituto que sequer tem tido muita aplicação pelos municípios. Silva fala em “zonas de interesse urbanístico especial” que, por suas características peculiares, demandam tratamento urbanístico específico, como as áreas destinadas a proteção ambiental, histórica, paisagística etc., e menciona também a consideração urbanística de solo rural (2000, p. 170).

A própria delimitação pelo município de zonas de expansão urbana parece trazer poucos benefícios, uma vez que tais zonas, no que se refere ao parcelamento do

solo, não apresentam distinções em relação à área urbana. Entendemos que seria mais razoável a adoção de diferenciação apenas entre zona urbana e rural, abandonando-se os institutos de zonas de expansão urbana e de urbanização específica.

A zona urbana seria subdividida em urbanizada, urbanizável e não urbanizável. O primeiro conceito corresponderia à porção dotada de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários, e o segundo à porção ainda não urbanizada, mas que reúna condições legais de utilização para fins urbanos e possibilidade técnica e econômica para a instalação e manutenção de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários. Não havendo essas condições, ter-se-ia a área não urbanizável.

Merece ser comentada distorção derivada do disposto no § 6º do art. 2º da Lei 6.766/1979, dispositivo que trata da infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social. Nesses casos, a infra-estrutura mínima consiste de vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções (e não redes) para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Apesar de ser justificável a intenção do legislador de reduzir com a medida o custo dos lotes direcionados à população de baixa renda, fica patente que a eliminação de exigências para os empreendimentos direcionados à população de baixa renda contém elementos que reforçam a segregação social.

Assim, para lotes situados nessas áreas, deixa-se de requerer a iluminação pública e demandam-se apenas soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Mesmo com a alteração feita pela Lei 11.445/2007, a Lei 6.766/1979 permanece mais rígida para empreendimentos não situados em zonas habitacionais de interesse social. Analisados conjuntamente os §§ 5º e 6º do art. 2º, mantém-se nessa situação a exigência de rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar.

Quanto à iluminação pública e à energia elétrica, é difícil defender a flexibilização para as iniciativas de interesse social, que se associa diretamente a uma queda na qualidade de vida. No que respeita ao esgotamento sanitário, a exigência de rede não deveria ser regra dentro ou fora das zonas habitacionais de interesse social, uma vez que há situações em que o sistema fossa séptica/sumidouro é plenamente aceitável.

São comuns manifestações em fóruns técnicos no sentido de que a Lei 6.766/1979, por fixar requisitos muito rigorosos para a implantação de parcelamentos, tem contribuído para o encarecimento do preço dos terrenos urbanos e, também, para o aumento da clandestinidade dos parcelamentos do solo implantados no País.

Esse tipo de afirmação merece, no mínimo, ser relativizada. Mesmo que certas exigências constantes na lei federal possam ser passíveis de algum nível de questionamento, o seu conjunto não pode, em qualquer hipótese, ser considerado excessivo. A afirmação de que os requisitos trazidos pela Lei 6.766/1979, em sua versão original ou com as alterações efetivadas em 1999, 2004 e 2007, pecam pelo demasiado rigor pode ser rebatida, pelo menos no que se refere aos requisitos urbanísticos *stricto sensu*.

Parece que as queixas dos empreendedores relativas a exigências em demasia da legislação sobre parcelamento do solo urbano, as quais foram absorvidas por muitos técnicos do setor, na verdade deveriam estar direcionadas a imposições estabelecidas mediante legislação estadual ou municipal. É comum, por exemplo, que lei municipal determine que os empreendedores se responsabilizem por toda a implantação da infra-estrutura de serviços públicos necessária ao empreendimento e pela realização de outras obras de interesse público. Em alguns casos, podem estar ocorrendo excessos nesse sentido nos níveis estadual ou municipal.

Na verdade, as regras sobre a infra-estrutura exigida nos parcelamentos estão hoje um pouco confusas. Conforme já explicado, entre os acréscimos à Lei 6.766/1979 efetivados pela Lei 9.785/1999, encontra-se a definição de lote (art. 2º, § 4º). Para que uma parcela seja considerada legalmente lote, deve estar servida de infra-estrutura básica. Ocorre que a lista das obras mínimas exigidas do empreendedor pela lei federal – demarcação dos lotes, quadras e logradouros, e execução das vias de circulação e das obras de escoamento de águas pluviais – não foi alterada em 1999. Assim, caberão ao Poder Público local duas opções: instalar os demais elementos componentes da infra-estrutura básica ou exigir, por lei, que o empreendedor o faça.

No que se refere aos requisitos urbanísticos, cabe ainda mencionar que a supressão do percentual mínimo de 35% de áreas públicas pela Lei 9.785/1999 tem sido criticada por alguns técnicos, preocupados com a repercussão negativa no caso de municípios que não possuem legislação urbanística consistente.

Aspecto importante a ser comentado quanto aos problemas existentes na Lei 6.766/1979 está na omissão quanto à disciplina dos condomínios urbanísticos. Sem essas regras expressas em lei federal, geram-se sérias dúvidas sobre a forma correta de serem implantados parcelamentos com controle de acesso.

Entendemos que os “loteamentos fechados” não têm sustentação jurídica. O fechamento do perímetro do loteamento por muros ou cercas e o conseqüente uso privativo das vias públicas contraria todo o espírito das normas federais. A Lei 6.766/1979 inclui como requisito urbanístico para os loteamentos a articulação das vias a serem implantadas com as vias adjacentes. Exige também reserva de áreas para implantação de equipamentos públicos de educação, cultura, saúde e

recreação, as quais, como as vias de circulação, também passam para o domínio do município no ato de registro do parcelamento e serão utilizadas por toda a coletividade. Ademais, o uso privativo de vias públicas, bens de uso comum do povo, deve ser admitido apenas excepcionalmente, não como regra, e os contratos de concessão ou permissão de uso das vias e outros espaços públicos efetivados com base em algumas leis municipais demandariam licitação.

Os loteamentos fechados têm fortes defensores, incluindo alguns juristas importantes. Mukai, por exemplo, sustenta a possibilidade de fechamento e da contratação de concessão ou permissão de uso de vias públicas em loteamentos, com base na dispensa de licitação por inviabilidade de competição (1998).

Não obstante, entendemos que, para implantação de empreendimentos com perímetro fechado e controle de acesso de não-moradores ou não-usuários, impõe-se o regime condominial. No condomínio urbanístico, não há apropriação de investimentos públicos por um grupo específico de pessoas, uma vez que a obrigação de instalação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos internos, como regra, é dos condôminos. Registre-se que, para evitar a formação de guetos, mesmo o condomínio urbanístico deve ser admitido sob restrições, em áreas específicas da cidade nas quais sua implantação não prejudique a sintaxe urbana.

Como anteriormente referido, a única referência em lei federal aos condomínios urbanísticos é a encontrada no art. 8º da Lei 4.591/1964, que regula os condomínios em edificação e as incorporações imobiliárias. Ainda assim, trata-se de uma referência frágil, que abriga apenas as iniciativas de construção de mais de uma edificação em um mesmo terreno. Esse dispositivo da Lei dos Condomínios e Incorporações, vale dizer, tem sido usado para fundamentar empreendimentos que conflitam com as exigências urbanísticas, ambientais e de infra-estrutura constantes na Lei 6.766/1979. São encontrados empreendimentos desse tipo implantados até mesmo em área rural.

Parece claro que, apesar de os condomínios gerarem unidades autônomas e áreas de uso comum dos condôminos, e não lotes e áreas públicas, eles constituem uma modalidade de parcelamento urbano. As unidades autônomas constituem uma parcela individualizada de terra urbana para efeitos fiscais e de relações civis, e deveriam ser assim tratadas para todos os efeitos jurídicos (LORENZETTI; ARAÚJO, 2002, p. 507).

Outro aspecto de necessária análise quanto aos problemas existentes na Lei 6.766/1979 está nos conflitos com a legislação ambiental federal.

A lei apresenta uma incompatibilidade clara com a Lei 4.771/1965 (Código Florestal), no que se refere à faixa non aedificandi de 15 metros prevista ao longo dos corpos d'água. A mais estreita faixa de proteção presente no art. 2º do Código

Florestal é de 30 metros e a largura da APP pode ser bem maior de acordo com a largura do rio. Apesar de o inciso I do caput do art. 4º da Lei 6.766/1979 conter a referência à observância de maiores exigências da legislação específica, o que em tese incluiria os limites mais rigorosos estabelecidos pelo Código Florestal, na prática ocorrem inúmeros e sérios problemas nas decisões sobre os limites de APP em área urbana, em quadro que se complica mais ainda em face da redação pouco clara do dispositivo do Código Florestal que trata do tema (parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/1965).

Em nossa avaliação, para a proteção da vegetação à margem dos corpos d'água valem as determinações do Código Florestal e não da Lei 6.766/1979. Faz-se necessário, todavia, debater com mais profundidade as regras de uso desses espaços quando situados em cidades. Parece ser necessário algum nível de flexibilização, com permissão excepcional, por exemplo, para implantação de infra-estrutura de lazer sem impermeabilização do solo, desde que comprovado que as funções da APP estão salvaguardadas.

Merecem ser aperfeiçoadas, também, as regras sobre a aprovação dos parcelamentos, com vistas a que os processos de licenciamento urbanístico e ambiental sejam, no mínimo, articulados, se não unificados. Em razão da dissociação, mesmo empreendimentos de pequeno porte costumam arrastar-se por anos antes de sua liberação administrativa, situação que, na verdade, contribui para o aumento do número de parcelamentos irregulares, muitos deles situados em áreas com restrições ambientais para sua implantação.

A compatibilização com a legislação ambiental assume relevância ainda maior nos casos em que o parcelamento é referente a uma iniciativa de regularização fundiária. Cabe perceber que a Lei 6.766/1979 é bastante omissa quanto à disciplina da regularização fundiária. A única referência existente, sem dúvida insuficiente em face da relevância e da complexidade do tema, está no art. 40 da lei, aqui já mencionado, que faculta ao Poder Público local regularizar empreendimentos não autorizados ou executados em desconformidade com a licença, para evitar lesão à ordem urbanística e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes.

Por fim, cabem comentários sobre a necessidade de compatibilização da Lei 6.766/1979 ao conteúdo da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e da Medida Provisória (MP) 2.220/2001, que complementa o Estatuto da Cidade. Parece importante atualizar as normas atuais mediante a inserção de referências à aplicação de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir, o EIV, o usucapão especial e a concessão de uso especial para fins de moradia, entre outros.

3. As iniciativas do Legislativo

3.1 Considerações gerais

Os debates sobre os ajustes na Lei 6.766/1979 efetivados pela Lei 9.785/1999, que incluíram a participação ativa de representantes do Poder Executivo, já renunciavam a necessidade de reformulações mais profundas na lei. À época, optou-se por alterações pontuais, direcionadas principalmente a facilitar as iniciativas de regularização fundiária.

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 primeiro relator do processo do PL 3.057/2000 e apensos foi o próprio Deputado João Sampaio, que produziu um substitutivo que não chegou a ir à votação na CDU. Esse substitutivo já continha elementos importantes que serão considerados nos textos produzidos posteriormente no trâmite legislativo, entre eles: (i) medidas voltadas a simplificar o processo de aprovação dos projetos; (ii) detalhamento das responsabilidades do Poder Público e dos empreendedores em termos de infra-estrutura urbana; (iii) previsão de contrapartidas do empreendedor em razão do ônus em termos de infra-estrutura e serviços gerados pelo parcelamento; (iv) caracterização dos condomínios urbanísticos como uma modalidade de parcelamento urbano; (v) regras básicas sobre as iniciativas de regularização fundiária; e (vi) normas para a regularização, ou não, dos loteamentos fechados já existentes.

Na legislatura seguinte, o Deputado Dr. Evilásio (PSB/SP) assumiu a relatoria do processo. O novo substitutivo produzido retomou os seis pontos acima elencados e trouxe inovações relevantes em termos de constructos jurídicos, em especial os institutos da legitimação de posse e da arrecadação urbanística, posteriormente denominada de demarcação urbanística, sujeição temporária do imóvel ao Poder Público com a finalidade de identificar o seu ocupante e qualificar a natureza e o tempo de sua posse. Esse texto chegou a entrar em processo de votação na CDU no final de 2004, mas não logrou êxito. O impasse final centrou-se em divergências sobre as regras relativas aos condomínios urbanísticos, sobretudo quanto a dimensões máximas admissíveis para esse tipo de empreendimento. Em virtude

de o Deputado Dr. Evilásio ter-se afastado em virtude de eleição municipal, o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO) foi nomeado o novo relator.

O Deputado Barbosa Neto retomou os debates anteriores e conseguiu aprovar um substitutivo na CDU no final de 2005. O maior mérito desse texto está no fato de que ele consolidou os resultados de uma negociação ampliada e intensificada entre os principais atores governamentais e não-governamentais que atuam no setor. Nesse ponto, a futura lei já havia adquirido a alcunha de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. A estrutura do substitutivo, como seria esperado, baseou-se nos textos elaborados pelos Deputados João Sampaio e Dr. Evilásio. Constam inovações relevantes em relação aos textos anteriores, como o instituto da intervenção, por meio do qual o Poder Público pode assumir temporariamente a gestão de parcelamento executado em desacordo com o projeto aprovado ou em descumprimento ao cronograma.

Depois da aprovação na CDU, o processo do PL 3.057/2000 e seus apensos seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde foi nomeado relator o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). Antes de a CCJC colocar o processo em votação, em razão de solicitações de redistribuição apresentadas pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) e pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), foi criada comissão especial para apreciar a matéria. O regimento da Casa prevê esse procedimento nas situações que envolvem mais de três comissões de mérito.

Constituída comissão especial, o Deputado Barbosa Neto assumiu novamente a relatoria do processo. O texto apresentado como novo substitutivo não conseguiu consenso suficiente para que pudesse ser colocado em votação e, com o término da legislatura, o processo do PL 3.057/2000 e seus apensos foi arquivado.

Na nova legislatura, houve apresentação, pelos Deputados Fernando Chucré (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). O PL 3.057/2000 e seus apensos foram também desarquivados. No total, o processo passou a reunir 21 projetos de lei, com conteúdos bastante diversos quanto à abrangência e ao mérito. Constituiu-se nova comissão especial e o Deputado Renato Amary (PSDB/SP) assumiu a função de relator.

O substitutivo preparado pelo Deputado Renato Amary foi aprovado pela comissão especial no final de 2007 e, desde então, o processo está pronto para análise pelo Plenário da Câmara.

Cabe comentar que, 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.

3.2 O texto aprovado pela comissão especial

O substitutivo ao PL 3.057/2000 e seus apensos elaborado pelo Deputado Renato Amary e adotado pela comissão especial no final de 2007 reflete o resultado de todo o processo de negociação ocorrido até agora. A autoria desse trabalho deve ser atribuída, por medida de justiça, não apenas ao mais recente relator, mas a todos os outros que o antecederam.

O texto é estruturado em quatro títulos, a saber: (i) das disposições gerais, incluindo essencialmente definições; (ii) do parcelamento do solo para fins urbanos, com disposições relativas aos requisitos urbanísticos e ambientais, às responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na implantação e manutenção do parcelamento, ao conteúdo do projeto e seu licenciamento urbanístico e ambiental integrado, à entrega das obras, ao registro imobiliário, aos contratos de venda e compra dos lotes ou unidades autônomas, e ao instituto da intervenção; (iii) da regularização fundiária sustentável em áreas urbanas, incluindo regras sobre as iniciativas de interesse social e de interesse específico, bem como sobre a demarcação urbanística e a legitimação de posse; e (iv) disposições penais, complementares e finais.

O substitutivo contém abertura para novos tipos de empreendedor, além do proprietário do imóvel a ser parcelado. Poderão atuar como empreendedor: o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro; o ente da Administração Pública habilitado a promover a desapropriação para implantação de parcelamento habitacional ou de iniciativa de regularização fundiária; a pessoa física ou jurídica contratada em forma de parceria pelo proprietário do imóvel a ser parcelado; e cooperativas habitacionais ou associações de moradores.

No curso do tramitação do PL 3.057/2000 e apensos, chegou-se a debater a inserção do superficiário entre os habilitados, mas essa idéia não prosperou, em face talvez do fato de o instituto do direito de superfície, previsto pelo Estatuto da Cidade e também pelo novo Código Civil (2002), ter ainda pouca aplicação prática. Avaliamos que poderia ser admitida a atuação do superficiário como empreendedor, desde que com anuência expressa do proprietário e

cláusula obrigando-o a, uma vez rescindido o contrato de superfície, assumir as obrigações legais do superficiário parcelador.

O texto explicita os condomínios urbanísticos como uma modalidade de parcelamento urbano. Não chega a vedar os loteamentos fechados, como seria em nossa opinião recomendável, mas estabelece que, após três anos de entrada em vigor da futura lei, esses empreendimentos devem passar a observar os requisitos urbanísticos aplicáveis aos condomínios urbanísticos, assim como incluir um adicional de 10% de áreas destinadas a uso público. Os condomínios urbanísticos, além das disposições explicitadas no próprio substitutivo, estarão sujeitos a uma série de regras estabelecidas por lei municipal, que tratarão de sua dimensão máxima, parâmetros relativos à contigüidade entre os empreendimentos, locais admissíveis de implantação e outros aspectos.

Segundo a proposta, para a admissão de condomínio urbanístico, o município deve estar qualificado como de gestão plena. Para essa qualificação, demanda-se que ele possua plano diretor aprovado e atualizado nos termos do Estatuto da Cidade, bem como órgãos colegiados de controle social e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental. É admitida a participação em consórcios inter-municipais para o cumprimento dos requisitos administrativos relativos à qualificação.

Tanto no loteamento quanto no condomínio urbanístico, é exigida reserva mínima de 15% do imóvel parcelado para áreas destinadas a uso público, excluído o sistema viário. Por decorrência do próprio conceito de desmembramento, esse requisito não se aplica a ele. No condomínio, o substitutivo possibilita que a reserva de área seja substituída por doação de recursos para fundo municipal da habitação, nos termos de lei municipal. É estabelecido que o município qualificado como de gestão plena pode reduzir o percentual de áreas destinadas a uso público em zonas especiais de interesse social (ZEIS).

Em qualquer modalidade de parcelamento, a autoridade licenciadora poderá requerer a reserva de faixas non aedificandi para implantação de infra-estrutura urbana. Além disso, o texto aprovado reforça a aplicabilidade de contrapartidas decorrentes da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso reguladas pelo Estatuto da Cidade (arts. 28 a 31 da Lei 10.257/2001), que não se confundem com a transferência para a municipalidade das áreas destinadas a uso público.

O requisito atual de área mínima de 125 m² para os lotes é mantido e o parâmetro passa a ser estendido às unidades autônomas geradas pelos condomínios urbanísticos. No parcelamento com implantação simultânea das edificações, admite-se área de 100 m². Cabe registrar que o município qualificado como de gestão plena pode alterar essas áreas mínimas em ZEIS.

No curso da tramitação do PL 3.057/2000 e apensos, chegou-se a prever a aplicação do requisito da gestão plena a diferentes situações, além da admissão de condomínios urbanísticos e da redução, em ZEIS, das dimensões mínimas dos lotes e do percentual de áreas destinadas a uso público. Ambientalistas defenderam, por exemplo, que apenas os municípios com tal qualificação pudessem emitir a licença urbanística e ambiental integrada prevista na proposta. Para não enfraquecer a ferramenta da licença integrada mediante a previsão de casos em que ela não seria admitida e, também, em face das competências asseguradas ao município pela Constituição Federal (arts. 18, 23, incisos VI, VII e IX, e 30), o texto aprovado pela comissão especial dispõe que, no parcelamento implantado em município que não tenha gestão plena, além da licença integrada, é requerida licença ambiental emitida pelo estado.

A licença ambiental do estado é demandada, também, em áreas maiores do que 1.000.000 m² (100 hectares), localizadas em mais de um município ou com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica, bem como em empreendimento cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais municípios ou cuja implantação coloque em risco a sobrevivência de espécie da fauna ou flora ameaçada de extinção.

Pode-se afirmar que o substitutivo, ao mesmo tempo em que mantém a previsão da licença integrada como regra, tendo em vista simplificar a aprovação dos projetos dos parcelamentos, procura assegurar a devida proteção ambiental em situações potencialmente de maior impacto. Mesmo assim, há notícias de que parte dos ambientalistas ainda têm restrições à unificação dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental. Parece estar associado a esse tipo de crítica, sobretudo, o receio a inovações quanto às normas atuais.

O texto aprovado pela comissão especial procura não conflitar com a legislação ambiental em vigor. Houve evolução nesse aspecto em relação aos substitutivos anteriores, efetivada a partir de negociações com os ambientalistas. Não está incluída a convalidação das licenças outorgadas a parcelamentos com base na faixa non aedificandi de 15 metros referida no art. 4º da Lei 6.766/1979. Também não são fixados limites de APP a serem observados na regularização fundiária, hoje constantes na Resolução 369/2006 do Conama. Cabe registrar que, exclusivamente nos assentamentos informais preexistentes à futura lei, há previsão de que o plano de regularização fundiária de interesse social pode incluir redução das faixas de APP exigidas pela legislação florestal, desde que se comprove que a regularização implica a melhoria das condições ambientais da área em relação à situação de ocupação irregular.

Quanto à flexibilização na ocupação de APP, o substitutivo caminha nesse sentido apenas em área urbana consolidada na qual a vegetação, na data de entrada em vigor da futura lei, necessite de recomposição. Nessa situação, é permitida a utilização da APP como espaço livre 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 a utilização não gere degradação ambiental, haja recomposição florística de forma a assegurar o cumprimento das funções ambientais da APP, seja respeitado limite máximo de impermeabilização do solo etc.

Há capítulo específico tendo em vista detalhar as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público nas diferentes modalidades de parcelamento. Tomada como referência a lei atual, são bastante ampliadas as exigências quanto à implantação dos elementos da infra-estrutura pelo empreendedor. Com a única exceção dos sistemas individuais de disposição de esgoto, a implantação de toda a infra-estrutura básica passa a ser responsabilidade do empreendedor. Apesar da ampliação, não se verificam hoje críticas de peso do setor produtivo em relação a esses dispositivos do texto. É provável que isso decorra do fato de muitos municípios já terem estabelecido exigências desse tipo. Os debates remanescentes nesse campo, é interessante registrar, focam as atribuições relativas à manutenção da infra-estrutura interna dos condomínios urbanísticos.

O substitutivo aprovado respeita o espírito dos anteriores ao requerer a aprovação de plano para as iniciativas de regularização fundiária e fixar normas diferenciadas para as iniciativas de interesse social e de interesse específico. A regularização fundiária, na perspectiva da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, não se restringe à regularização jurídica da situação dominial das áreas irregularmente ocupadas. Além disso, estão confirmadas as ferramentas da demarcação urbanística e da legitimação de posse, avanços importantes no campo da regularização fundiária.

É contemplada a aplicação do instituto da intervenção, mediante o qual o Poder Público passa controlar o parcelamento executado em desacordo com o projeto aprovado ou com o cronograma. O interventor tem poderes de gestão equivalentes aos do empreendedor, incluindo o levantamento de depósitos independentemente de autorização judicial, a alienação dos lotes ou unidades autônomas etc. Foi inserido no texto adotado requisito que não constava dos anteriores, qual seja, de que a autoridade licenciadora municipal deve requerer ao juiz competente a declaração da intervenção. Com essa modificação, se por um lado é dificultada a aplicação da ferramenta da intervenção, por outro é assegurada maior segurança jurídica para o próprio Poder Público municipal.

Nas sanções penais aplicáveis aos parcelamentos irregulares, o substitutivo, que nesse aspecto não traz alterações significativas em relação aos anteriores,

torna bem mais severas as sanções atualmente aplicáveis, entre outras medidas mediante a previsão do perdimento do imóvel ilegalmente parcelado em favor do município. É determinado aumento progressivo da pena consoante o número de lotes ou unidades autônomas envolvidos.

Questão pontual ainda objeto de forte polêmica no texto está na interface da futura lei com o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Na rescisão contratual em razão de fato imputado exclusivamente ao adquirente de lote ou unidade autônoma, é concebida regra sobre a devolução dos valores pagos que apresenta diferenças em relação ao conteúdo do CDC. A proposta prevê a possibilidade de desconto, entre outros componentes, dos valores relativos à fruição do imóvel e à corretagem comprovadamente paga pelo empreendedor, do montante devido por cláusula penal e despesas administrativas (observado o desconto máximo de 10% das prestações pagas), e dos juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente. Dispõe que a devolução deve ser efetivada na forma estabelecida em contrato, respeitado o prazo máximo de 12 meses, prazo que é reduzido para 30 dias em caso de doença grave ou desemprego do adquirente.

Pelos debates ocorridos até agora sobre esse tópico específico, centrados na divergência entre as posições dos representantes, de um lado, do Ministério Público e dos órgãos de defesa do consumidor de um lado e, de outro, do setor empresarial, fica patente que, no caso da venda e compra de lotes ou unidades autônomas em parcelamento urbano, é inviável a restituição plena e imediata das quantias pagas pelo adquirente. O empreendedor, especialmente as empresas de pequeno e médio porte, não raro enfrentarão dificuldades de caixa se a devolução tiver que ocorrer de plano. Além disso, a venda de bens mediante pagamento em prestações acarreta custos para o empreendedor, que não podem ser simplesmente ignorados. Mesmo consideradas situações de hipossuficiência do comprador do lote ou unidade autônoma, a lei não pode consagrar a injustiça para o empreendedor.

Cumprido explicar que o próprio CDC não impõe a devolução plena das quantias pagas. O caput do art. 53 da Lei 8.078/1990 considera nulas as cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do bem. O § 2º do mesmo dispositivo do CDC, relativo aos contratos do sistema de consórcio de produtos duráveis, prevê desconto relativo à fruição e aos prejuízos que o desistente ou inadimplente causar ao grupo. Na prática, os conflitos relativos a valores a serem restituídos na rescisão dos contratos de venda e compra de lotes têm sido pacificados por meio de termos de compromisso com a participação do Ministério Público.

Por fim, cabe mencionar que, no processo de tramitação do PL 3.057/2000 e apensos, durante muito tempo defendeu-se a inserção no texto da futura lei de alterações na Lei 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), tendo em vista reforçar o princípio da concentração dos dados na matrícula do imóvel. A decisão da comissão especial, que parece correta, foi de que alterações de vulto nas normas registrares justificam a aprovação de lei específica sobre esse tema.

4. Conclusão

Entendemos que as normas da União que regulam atualmente o tema parcelamento urbano estão defasadas e apresentam lacunas inaceitáveis. É extremamente bem-vinda a proposta de aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, com uma abordagem ampla que inclua disposições não apenas sobre as diferentes modalidades de parcelamento, mas também sobre as iniciativas de regularização fundiária. A nova lei constituirá um complemento essencial do capítulo de política urbana da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Em nossa avaliação, o trabalho da comissão especial que atuou em 2007 resultou em uma proposta consistente em termos de compatibilização entre a legislação urbanística e a ambiental. Dos textos já produzidos no processo do PL 3.057/2000 e apensos, o substitutivo da comissão especial é o mais rigoroso do ponto de vista da proteção do meio ambiente. Há alterações de relevo nas normas ambientais em vigor apenas quanto à unificação dos procedimentos de licenciamento ambiental e urbanístico.

Mesmo nesse ponto, consideramos que não há que se falar em retrocessos. A unificação das licenças urbanística e ambiental é importante para viabilizar a implantação regular de empreendimentos, em tempo hábil que não se comprometa o investimento do setor produtivo. Ademais, o substitutivo aprovado inclui uma série de cuidados relacionados a situações com maior potencial para causar danos ambientais.

Apesar dessa preocupação com o respeito às normas ambientais, o conteúdo do texto é sensível à necessidade das políticas de regularização fundiária. Para assentamentos informais de interesse social previamente existentes na data de publicação da futura lei, excepcionalmente remete-se a análise ambiental à aprovação do plano de regularização fundiária de interesse social. Deverá ficar comprovado que as condições ambientais posteriores à regularização são melhores do que as anteriormente existentes.

O plano de regularização fundiária, cumpre enfatizar, é garantia importante para que esse tipo de iniciativa, caracterizada como de interesse social ou específico, venha a ser implementada com a devida consideração dos aspectos urbanísticos e

ambientais. A mera regularização da situação dominial dos imóveis ocupados está longe de ser a solução ideal, seja para ocupantes, seja para a cidade como um todo.

Em nossa opinião, os loteamentos fechados constituem uma anomalia jurídica e, por essa razão, deveriam ser expressamente vedados na futura lei. Os condomínios urbanísticos, ainda que não configurem uma opção de tipologia urbana ideal, uma vez que induzem a formação de guetos, representam a resposta aceitável às demandas sociais atuais por empreendimentos com controle de acesso. Se o plano diretor ou lei municipal dele derivada delimitarem de forma adequada os locais passíveis de implantação dos condomínios urbanísticos e outras regras sobre o assunto, requeridas explicitamente no texto mais recente em debate, os efeitos negativos associados a essa modalidade de parcelamento serão consideravelmente minimizados.

O substitutivo produzido pela comissão especial reflete um estágio de debate e negociação técnica e política sobre as novas regras gerais da União que regularão o parcelamento urbano que, acreditamos, está muito próximo do nível de consenso que se apresenta possível entre os principais atores técnicos e políticos envolvidos. No momento atual, as divergências estão reduzidas a aspectos bastante pontuais. Nessa situação, é imperioso compreender que qualquer abertura de maior porte para renegociação pode gerar retrocessos, com as diferentes partes voltando a apresentar demandas já superadas no processo.

Referências bibliográficas:

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo em seus aspectos essenciais. São Paulo: Universidade Secovi, 2001.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Condomínios urbanísticos. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004. Estudo técnico disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/esntotec/tema14>.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, v. 20, p. 166-178, 2002.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Legislação Federal de Interesse Urbanístico: o Estatuto da Cidade é suficiente? In: II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2002, Porto Alegre. Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Evangraf, 2002.

MUKAI, Toshio. Parecer (constitucionalidade de lei municipal que autoriza a concessão de uso de bens públicos de uso comum do povo em loteamento a associação de moradores dos adquirentes dos lotes, a realização de serviços de manutenção destes bens e outros de interesse dos moradores, bem como a construção de portarias para identificação de pessoas que por eles transitam ou deles usufruam com vistas à preservação da segurança dos moradores do loteamento). Boletim de Direito Municipal, Editora NDJ Ltda., nº 8, agosto de 1998.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 3ª ed. rev. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.