

# Revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo: um debate sobre o Substitutivo ao PL 3.057/2000<sup>1</sup>

Profª Drª Heloísa Soares de Moura Costa - [hsmcosta@terra.com.br](mailto:hsmcosta@terra.com.br)

Arquiteta urbanista, Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do CNPq. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) na gestão 2003-2005.

Prof. Ms. Élisson Cesar Prieto – [elissonprieto@gmail.com](mailto:elissonprieto@gmail.com)

Advogado, Professor do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), consultor nas áreas de planejamento urbano e ambiental junto a ONG's e prefeituras municipais e de processo legislativo junto à Assembléia de Minas Gerais e à Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Panorama do Parcelamento do Solo no Brasil; 3. Tramitação da Proposta de Revisão da Lei Federal de Parcelamento; 4. O Substitutivo ao PL 3.057/2000; 5. Considerações Finais. 6. Referências Bibliográficas.

## 1. Introdução

O debate sobre a revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo e sobre a possibilidade de estabelecer uma Lei de Responsabilidade Territorial no Brasil é mais do que necessário. A atual Lei Federal n.º 6.766/1979 e o aparato político-administrativo nos Estados e Municípios, mostraram-se insuficientes para assegurar mecanismos de controle da urbanização que resultassem em cidades mais justas ou que eventualmente revertessem os históricos processos informais de produção e apropriação do espaço.

Do mesmo modo que prosperam condomínios e loteamentos fechados para as camadas de mais alta renda, multiplicam-se as favelas em áreas de risco, as ocupações irregulares de glebas urbanas e a implantação de loteamentos clandestinos, muitas vezes patrocinados pelo próprio poder público.

Ao mesmo tempo ao longo das três décadas que separam a Lei Federal n.º 6.766/1979 da proposta ora discutida, significativas mudanças ocorreram na política urbana brasileira e na sua regulação. Como exemplo significativo podemos mencionar as alterações na forma de tratar a informalidade urbana, buscando-se garantir o direito à permanência da população nas áreas ocupadas, por meio dos processos de urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária, tema ainda pouco presente no debate público do final da década de 1970.

Por isso, faz-se necessária, em conformidade com os novos ditames trazidos no capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), a atualização das normas federais sobre parcelamento do solo, cuja proposta encontra-se em debate na Câmara dos Deputados.

O presente artigo originou-se de um debate dos autores em reunião plenária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU) de Minas Gerais, realizado em Belo Horizonte, em novembro de 2008, convocada especialmente para debater o Substitutivo ao Projeto de Lei (PL) 3.057/2000, aprovado em dezembro de 2007, em Comissão Especial.

O objetivo primeiro das discussões é estimular que governos estaduais e municipais, entidades e instituições acadêmicas e profissionais, movimentos sociais e

<sup>1</sup> Publicado na Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, volume 21 (dez/jan. 2009), págs. 96-115.

setor empresarial, apresentem sugestões, alterações, modificações ao projeto em discussão no parlamento, para que, enfim, possamos ter uma nova lei de ordenamento do solo urbano que traduza o debate entre estes vários agentes sociais. Assim este artigo busca sistematizar os principais elementos de diferenciação da nova proposta, como uma contribuição ao debate recente em torno do tema.

## 2. Panorama do Parcelamento do Solo no Brasil

A população no Brasil é hoje essencialmente urbana. Entre 1940 e 1980, a taxa de urbanização (ou o percentual da população que vive em áreas urbanas) cresceu de 31,2% para 67,6%. Em 1991 esse percentual chegou a 76%. Atualmente, a taxa de urbanização já passou dos 81% (IBGE 2000).

Como sintetiza Milton Santos<sup>2</sup> entre 1940 e 1980, enquanto a população total do Brasil triplicou, a população urbana se multiplicou por sete vezes e meia. Esse grande aumento da população urbana traduziu-se em um adensamento das áreas consolidadas e em significativo aumento da área urbanizada, mantendo-se, entretanto, as características de desigualdade e exclusão sócio-territorial.

Alguns indicadores desse cenário são os dados atuais do Ministério das Cidades (2007), que estimam o déficit habitacional brasileiro em aproximadamente 8 milhões de domicílios e pior, apontam irregularidade fundiária urbana em até 13 milhões de moradias.

Em termos espaciais, esta urbanização crescente é em grande medida resultado do parcelamento do solo, atividade que, tanto do ponto de vista técnico quanto jurídico, orienta a expansão da cidade e a organização espacial de novas áreas urbanas.

É notório que o parcelamento do solo, hoje realizado sob a forma de loteamento ou desmembramento, é um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização territorial dos municípios brasileiros. É através desse instrumento que o município pode exigir dos agentes imobiliários uma distribuição adequada dos lotes, equipamentos e vias públicas, bem como suas respectivas dimensões, áreas para recreação e outros usos comunitários e infra-estrutura mínima<sup>3</sup>.

Como se sabe, o parcelamento do solo urbano é condicionado por diversos fatores, como a conformação topográfica do terreno, aspectos culturais, políticos e econômicos e estágio tecnológico, mas sobretudo pela legislação em vigor.

Antes de dezembro de 1979, o país disciplinava a matéria do parcelamento do solo, por meio do Decreto-lei 58/1937, que vigorou por mais de 50 anos, abrangendo períodos de grande expansão urbana. O Decreto-lei 58/37 não continha nenhum dispositivo de caráter urbanístico que pudesse auxiliar o poder público a melhor organizar a expansão espacial e criar áreas públicas para a implantação dos equipamentos públicos necessários à população que viesse a se instalar nas áreas urbanas expandidas.

Nesse aspecto, a Lei Federal 6.766/79, veio apresentar um caráter inovador, demonstrando preocupação com a ordenação do espaço urbano, determinando indicadores mínimos de áreas e testadas de lotes e de faixas não edificáveis, estabelecendo também as condições de salubridade para a implantação de novos loteamentos e disciplinando as relações de compra e venda de lotes, garantindo o direito dos adquirentes de lotes.

Como informa Edésio Fernandes<sup>4</sup>, o Decreto-lei 58/1937 estava totalmente defasado e inadequado como instrumento de planejamento urbano, mesmo porque

---

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1991.

<sup>3</sup> MOTA, Sérgio A. Frazão do. *Manual Teórico e prático do Parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

<sup>4</sup> FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. London: Avebury, 1995.

este não era o seu propósito maior. O referido decreto-lei era claramente limitado enquanto controlador do uso da terra. Na verdade, era muito mais uma lei civil voltada para as relações comerciais entre indivíduos, referente à terra.

De acordo com Ermínia Maricato<sup>5</sup>, a lei de parcelamento do solo trouxe significativa, embora pouco estudada, restrição da oferta de moradia para a população trabalhadora. A autora entende que

*“embora a lei seja fruto da luta de movimentos de moradoras de loteamentos irregulares, mas não só destes, a nova lei atende a uma reivindicação popular: criminalização do loteador clandestino, possibilitando a suspensão do pagamento para efeito de viabilizar a execução das obras urbanísticas e atribuição ao município ou ao Ministério Público da representação das comunidades através do interesse difuso”.*

Sintetizando, ao final, Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup> observa:

*“Essa lei, conquanto defeituosa em alguns de seus conceitos e falha em muitos de seus dispositivos, representa considerável avanço na regência urbanística do parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos urbanos, dando orientação técnica para sua efetivação e meios eficazes para se coibir a conduta abusiva dos loteadores”.*

### **3. Tramitação da Proposta de Revisão da Lei Federal de Parcelamento**

A atual lei federal de parcelamento do solo – Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, já vigora há 28 anos. Desde então houve apenas uma alteração legislativa aprovada em 1999, pela Lei n.º 9.785, principalmente nas áreas destinadas a uso público dos loteamentos e também no cronograma de obras.

De lá pra cá, diversas proposições em discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, intentaram alterar ou revogar dispositivos da lei federal de parcelamento do solo urbano.

A proposição que atualmente unificou os encaminhamentos para revisão da lei de parcelamento, é o Projeto de Lei n. 3.057/2000, de autoria do Dep. Bispo Wanderval. O projeto tratava inicialmente do registro de loteamento suburbano de pequeno valor.

Mas, em 2002, o então relator, Dep. João Sampaio propôs a reformulação integral da Lei Federal n.º 6.766/1979, reunindo em um Substitutivo, diversas outras propostas apensadas ao projeto.

Em 2003, com o final da legislatura, o projeto foi arquivado e desarquivado logo depois, sendo designado na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, um novo relator que apresentou um novo parecer. Mas o parecer não foi votado e, em 2005, um novo relator assumiu o projeto e apresentou outro parecer.

Já em 2006, diante de diversos requerimentos pedindo apreciação do projeto por comissões permanentes da Câmara dos Deputados, foi criada uma Comissão Especial apenas para tratar do projeto, composta por 31 membros titulares.

Em 2006, essa Comissão Especial designou mais um relator, o Dep. Barbosa Neto, que apresentou um novo parecer, que recebeu várias emendas, mas não foi

---

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática, 1995, p.23.

<sup>6</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 1993, p.413.

votado em decorrência do final da legislatura.

Em 2007, o projeto foi novamente desarquivado, sendo constituída nova Comissão Especial e designado um novo relator, o Deputado Renato Amary, que é o atual responsável pela matéria.

Em outubro de 2007, o relator apresentou o primeiro Substitutivo que suscitou diversos debates e recebeu centenas de emendas e contribuições. O resultado de processo de discussão foi o Substitutivo n.º 2 apresentado na comissão e que foi aprovado em 17/12/2007, aguardando sua inclusão na pauta do Plenário da Câmara.

Ao todo, já foram 8 anos de tramitação, passando por 3 legislaturas diferentes. 3 comissões de mérito analisaram a proposta apresentada por 5 diferentes relatores. O projeto também recebeu, ao todo, 332 emendas e substitutivos, demandou diversas reuniões e audiências públicas. Em que pesem todos os números, a proposição não tem sequer data para ser levada à plenário, tampouco votada.

Se aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados, será ainda remetida ao Senado Federal onde novamente será discutido, em comissões especiais ou permanentes, com designação de relatores e pareceres que podem receber emendas. O projeto só se torna lei se não receber qualquer alteração no Senado e for sancionado pelo Presidente da República. Caso qualquer emenda seja aprovada pelo Senado, será necessário o retorno do projeto à Câmara dos Deputados para nova análise.

Visando agilizar e democratizar o processo de discussão desse importante projeto, o Ministério das Cidades realizou em maio de 2008, um seminário nacional sobre o tema que apontou diversas contribuições. Esse evento se desdobrou em 5 seminários regionais pelo país, que ocorreram em setembro do mesmo ano.

O Conselho das Cidades também criou, por resolução, uma Comissão de Articulação e Pactuação para elaboração de propostas ao PL 3.057/2000 e realizou reuniões para discutir o projeto.

Diversas são as dificuldades para a tramitação dessa matéria. Primeiro, porque se altera uma lei que, durante muito tempo, foi praticamente a única da União com normas gerais no campo do direito urbanístico e, até hoje, é o principal instrumento de ordenação do parcelamento do solo urbano.

Segundo, porque há muitos interesses envolvidos, econômicos, políticos, públicos, privados, entre outros, e a boa parte deles conflitantes entre si. Os processos de valorização e especulação imobiliária, de loteamentos clandestinos e irregulares, do déficit de moradias e altos índices de áreas vazias e prédios desocupados, do planejamento e do uso e ocupação dos espaços da cidade, são todos afetados pela mudança da lei.

Terceiro, porque o processo de negociação estabelecido tem sido difícil até pelos valores e pelo número de atores envolvidos e interessados: parlamentares, técnicos da Câmara dos Deputados, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Casa Civil, Ministério Público, Associação de Juízes Federais, Governos Estaduais, Governos Municipais representados por suas associações, movimentos sociais e Fórum Nacional pela Reforma Urbana, Setor Empresarial dos ramos imobiliário e da construção civil, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas e entidades de classe, ambientalistas, arquitetos urbanistas, dentre outros.

#### **4. O Substitutivo ao PL 3.057/2000**

O Substitutivo ao PL 3.057/2000, aprovado na Comissão Especial, está disponível para consulta na internet, nos sítios da Câmara dos Deputados <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)> e do Ministério das Cidades <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>.

A estrutura do texto legal proposto, divide-se nos seguintes títulos:

*Título I – Disposições Gerais (arts. 1º e 2º)*

*Título II – Parcelamento do Solo para Fins Urbanos (arts. 3º ao 76)*

*Requisitos urbanísticos e ambientais*

*Responsabilidades*

*Projeto*

*Licenciamento*

*Registro do parcelamento*

*Contratos*

*Intervenção*

*Título III – Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas (arts. 77 ao 99)*

*Procedimento*

*Regularização Fundiária de Interesse Social e Interesse Específico*

*Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse*

*Registro da Regularização*

*Título IV – Disposições Penais, Complementares e Finais (arts. 100 ao 138)*

Apesar do grande número de títulos, capítulos e artigos, a versão trazida no Substitutivo ao PL 3.057/2000, está bem estruturada e formatada para facilitar a compreensão dos operadores da matéria. Destaca-se, por exemplo, o artigo 2º que, de forma didática, define os conceitos de todos os institutos presentes na lei.

Também a reserva de um título apenas para tratar das normas de Regularização Fundiária, que não fazem parte hoje do ordenamento jurídico, é um importante avanço.

#### **4.1. Modalidades de parcelamento do Solo**

O projeto inova ao propor outras modalidades de parcelamento do solo, em consonância com as novas espécies de parcelamento e ordenação do solo. Enquanto à atual lei resume todo e qualquer parcelamento a apenas 2 formas – loteamento e desmembramento – a nova proposta reconhece e cria, pelo menos 6 modalidades de parcelamento do solo urbano.

<b>MODALIDADES DE PARCELAMENTO DO SOLO</b>	
<b>Lei n.º 6.766/1979</b>	<b>Substitutivo PL 3.057/2000</b>
1. Loteamento 2. Desmembramento	1. Loteamento 2. Desmembramento 3. Condomínio urbanístico 4. Loteamento com acesso controlado 5. Parcelamento Integrado à Edificação 6. Parcelamento de Pequeno Porte

Deve-se considerar que a figura do remembramento considerada por diversos autores como modalidade de parcelamento, passa agora a integrar o ordenamento legal, uma vez que o Substitutivo remete ao município, a possibilidade do remembramento ser regulamentado.

As definições das modalidades de parcelamento, segundo o texto proposto são:

*- loteamento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, com*

*abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das existentes;*

*- desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique a abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou o prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes;*

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

*- parcelamento de pequeno porte: o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados), ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) unidades;*

*- condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro;*

As modalidades do Parcelamento Integrado à Edificação e do Parcelamento de Pequeno Porte, podem tanto ser um loteamento, um desmembramento, quanto um condomínio urbanístico. Pode-se falar então em até 6 novas modalidades.

O chamado Parcelamento Integrado à Edificação vem reconhecer, com normas específicas, uma prática já corrente de implantação, principalmente de loteamentos, com a construção das casas, estabelecendo em que condições isso deve se dar.

Já o Parcelamento de Pequeno Porte pode ser considerada uma forma mais branda de parcelamento, cuja área total é pequena e, por isso, fica dispensado da reserva de novas áreas públicas.

Um dos pontos mais polêmicos da nova proposta, é a legitimação da figura do “loteamento fechado”, denominado no Substitutivo de Loteamento com acesso controlado. Apesar de não estar definido no artigo 2º como as demais modalidades, essa figura aparece nas disposições finais, através do artigo 124, que admite sua aprovação, desde que cumpridas diversas condições.

Trata-se, na verdade, tanto da regularização do loteamentos existentes, quando da possibilidade de instalação de novos loteamentos fechados, com as mesmas condicionantes atuais, num período transitório de 3 anos.

#### **4.2. Condomínio urbanístico x Loteamento fechado**

Sem dúvida, o tema que mais tem suscitado discussões na proposta de uma Lei de Responsabilidade Territorial são as modalidades de condomínio urbanístico e loteamento com acesso controlado, praticamente destinadas às classes de renda média e alta.

Há importantes diferenças entre essas espécies de parcelamento do solo, como se resume na tabela a seguir:

<b>DIFERENÇAS ENTRE CONDOMÍNIO URBANÍSTICO E LOTEAMENTO COM ACESSO CONTROLADO</b>	
<b>Condomínio Urbanístico</b>	<b>Loteamento com Acesso Controlado</b>
Formado pela subdivisão em unidades autônomas (o proprietário tem direito a uma fração do todo)	Formado pela subdivisão em lotes (o proprietário tem direito ao seu lote)
Há uma área interna para recreação e verde e uma área pública para implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes, externas ao condomínio	A área para equipamentos comunitários e áreas verdes pode ser interna ou externa ao loteamento, conforme lei municipal e/ou concessão de uso
As áreas internas (vias públicas, áreas de recreação) são particulares, devendo pagar inclusive IPTU	As vias públicas (ruas internas) e áreas de verdes ou de equipamentos pertencem ao Município e seu uso e manutenção é concedido à associação de moradores
Os condomínios são definitivos, são irreversíveis	Os loteamento podem ser revertidos e integrado ao sistema urbano

Segundo o Substitutivo proposto, o Condomínio Urbanístico somente será admitido em municípios com Gestão Plena (que possuem legislação, conselhos e órgãos urbanístico e ambientais). Além disso, será necessária que o município aprove uma lei, estabelecendo:

- a) os locais onde podem ser implantados,
- b) as dimensões máximas e critérios de contigüidade;
- c) as formas admissíveis de fechamento;
- d) a necessidade ou não de EIV
- e) os critérios de manutenção da infra-estrutura;
- f) outros requisitos para assegurar integração do sistema viário, mobilidade urbana e acesso a bens de uso comum do povo.

Já para implantação de Loteamento com Acesso Controlado será necessária lei municipal ou estadual autorizando essa modalidade. Será imprescindível também a permissão do direito de uso das áreas internas, de forma onerosa, à associação de proprietários. O projeto de loteamento deve ainda prever a integração futura ao sistema viário e acesso da população em geral a equipamentos comunitários e áreas de uso público.

O texto legal prevê uma regra de transição de 3 anos a partir da entrada em vigor da nova lei. Decorrido esse prazo, serão aplicadas ao loteamento com acesso controlado todas as regras válidas para os condomínios urbanísticos, com o adicional 10% da área de uso público interno.

Os debates entorno dessa polêmica concentram-se, de um lado, na acusação de que estariam sendo legalizados e incentivados bairros que se apropriam e privatizam áreas da cidade, principalmente de preservação ambiental, as quais deveriam se manter públicas. De outro lado, empreendedores defendem-se dizendo que tanto o loteamento fechado, quanto o condomínio (imobiliário e vertical) já são práticas adotadas em boa parte das cidades, com aceitação da população.

A nosso ver, a proposta de Loteamento com Acesso Controlado é bastante polêmica – sua localização nas disposições finais é um indicativo disto – uma vez que legitima a prática consolidada de fechamento de áreas públicas, como o sistema viário, na forma do que se convencionou impropriamente chamar de “condomínios” fechados.

Se aprovada, tal figura colocará em cheque a noção de espaço público como de livre acesso por todos e se adotada de forma generalizada, poderá acarretar a descontinuidade do tecido urbano em várias regiões das cidades, com implicações importantes para o planejamento. Trata-se de uma dimensão bastante aceita da ilegalidade urbana, convertida em produto imobiliário preferencial de diferentes segmentos de renda da população.

### 4.3. Requisitos urbanísticos

O projeto altera também diversos requisitos urbanísticos para parcelamento do solo, especialmente com a flexibilização do índice de área mínima, a definição de contrapartidas do empreendedor e o estabelecimento de percentual de área pública.

REQUISITOS URBANÍSTIVOS	
Lei n.º 6.766/1979	Substitutivo PL 3.057/2000
1. Lotes Área mínima = 125 m <sup>2</sup> Testada mínima = 5 m	1. Lotes Área mínima = 125 m <sup>2</sup> * nos Parcelamentos integrados à edificação, área mínima = 100 m <sup>2</sup> * nas ZEIS para Municípios com Gestão Plena, permite área mínima < 100 m <sup>2</sup>
2. Contrapartidas Município pode exigir reserva de faixa <i>non aedificandi</i> destinada a equipamentos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.	2. Contrapartidas Além da reserva de faixa <i>non aedificandi</i> , o Município com Gestão Plena pode exigir em lei: - outorga onerosa para implantação de parcelamento - doação de área ou recursos para habitação popular
3. Áreas institucionais Destinadas ao sistema viário, área para faixas de domínio, espaço livres de uso público e equipamentos urbanos e comunitários	3. Áreas institucionais Reserva mínima de 15% da área total (+) área para infra-estrutura básica e complementar (-) sistema viário (excluídas as vias) * nas ZEIS para Municípios com Gestão Plena, permite < percentual * dispensadas no caso de parcelamento de Pequeno Porte * em condomínio, devem ser externas ao perímetro ou substituída por doação para o fundo municipal de habitação

A nosso ver, a permissão para lotes com menos de 100 m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) em ZEIS deveria ocorrer tão somente para regularizar situações já existentes e não para novos parcelamentos.

Já a permissão para os municípios com gestão plena exigirem contrapartidas do empreendedor como o pagamento de recursos ou a doação de áreas para habitação de interesse social é uma medida acertada, que fortalecer inclusive diversas legislações municipais nesse sentido e que tem sido questionadas judicialmente.

Além disso, o texto proposto reserva para áreas públicas, um mínimo de 15% (quinze por cento) da área total do parcelamento, excluído o sistema viário e as áreas necessárias para infra-estrutura básica e complementar. É importante ressaltar que o

texto original da Lei n.º 6.766/1979, estabelecia uma reserva de 35% da área para sistema viário, infra-estrutura, equipamentos comunitários e áreas verdes. Com a alteração em 1994, o percentual foi suprimido, ficando uma lacuna quanto a necessário percentual de áreas públicas até o presente momento.

#### 4.4. Requisitos ambientais

A revisão da Lei n.º 6766/1979 considera a necessária integração entre as legislações ambientais e urbanísticas nos aspectos que dizem respeito à produção de novos parcelamentos e regularização de parcelamentos existentes. A principal inovação nessa matéria é a integração do licenciamento, como de forma a agilizar os processos de aprovação.

Contudo, a proposta tem enfrentado resistência de ambientalistas, por flexibilizar a utilização de Áreas de Preservação Permanente (APP), inclusive, alterando tacitamente dispositivos importantes do Código Florestal sobre o tema.

<b>REQUISITOS AMBIENTAIS</b>	
<b>Lei n.º 6.766/1979 e Lei n.º 4.771/65</b>	<b>Substitutivo PL 3.057/2000</b>
1. APP admite supressão de vegetação com autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social	1. APP admite a intervenção ou supressão por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (para ser transposta por sistema viário, usada implantação e manutenção de sistemas de drenagem ou atividades de utilidade pública) * os parcelamentos em área consolidada com APP degradada podem utilizá-la como área de lazer (5% de impermeabilização e 15% de ajardinamento)
2. EIA-RIMA obrigatório: - para projetos urbanísticos maiores que 1 milhão de m <sup>2</sup> (100 hectares) - em hipóteses definidas na legislação estadual ou municipal	2. EIA-RIMA obrigatório: - para empreendimentos maiores que 1 milhão de m <sup>2</sup> - para empreendimentos de significativo impacto ambiental, segundo a autoridade licenciadora
3. Legislação Ambiental – não há referência	3. Legislação Ambiental – Parcelamentos devem observar leis e planos de manejo

#### 4.5. Responsabilidades

Outro ponto importante da nova legislação é a ampliação nas exigências de responsabilidade do empreendedor e a introdução de duas categorias de infra-estrutura, a básica e a complementar.

<b>RESPONSABILIDADES</b>	
<b>Lei n.º 6.766/1979</b>	<b>Substitutivo PL 3.057/2000</b>
1. Empreendedor	1. Empreendedor

<p>Infra-estrutura básica: 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demarcação dos lotes e unidades autônomas, áreas destinadas a uso público e APPs;</li> <li>- Implantação do sistema viário; da infra-estrutura básica (exceto sistemas individuais de disposição de esgoto); da infra-estrutura complementar exigida por lei; das edificações no caso do parcelamento integrado à edificação; e a recuperação das APPs definidas na licença urbanística e ambiental integrada;</li> <li>- Manutenção da infra-estrutura básica e complementar e das áreas destinadas a uso público até a expedição da licença final ou instituição de condomínio</li> </ul>
<p>2. Infra-estrutura básica São os Equipamentos urbanos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- escoamento das águas pluviais</li> <li>- iluminação pública</li> <li>- esgotamento sanitário</li> <li>- abastecimento de água potável</li> <li>- energia elétrica pública e domiciliar</li> <li>- vias de circulação</li> </ul>	<p>2. Infra-estrutura básica São os Equipamentos urbanos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- abastecimento de água potável</li> <li>- disposição adequada de esgoto</li> <li>- distribuição de energia elétrica</li> <li>- sistema de manejo de águas pluviais</li> </ul> <p>2A. Infra-estrutura complementar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iluminação pública</li> <li>- pavimentação</li> <li>- redes de telefonia, fibra ótica e outras redes de comunicação e de gás</li> <li>- outros elementos não contemplados na infra-estrutura básica</li> </ul>

Quanto a isso, chama a atenção a opção do legislador em excluir da infra-estrutura básica, a implantação da iluminação pública (que passa a ser infra-estrutura complementar, portanto, só necessária, se assim dispuser o município).

Há diversas discussões e propostas em favor da re-inclusão da iluminação pública como serviço básico de infra-estrutura, bem como da pavimentação (a pavimentação entendida de forma genérica, não necessariamente asfáltica, mas aquela que visa garantir a acessibilidade e mobilidade das pessoas nos loteamentos e conjuntos habitacionais).

#### 4.6. Licenciamento

Outra novidade trazida pelo Substitutivo é a unificação das etapas de licenciamento em apenas dois atos, o que concede Licença Urbanística e Ambiental Integrada, aprovando o empreendimento; e o que concede a Licença Final Integrada, declarando que o empreendimento foi implantado regularmente.

A própria proposição, já no artigo 2º, as define como:

*- licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;*

- *licença final integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada*

No âmbito das competências para o licenciamento urbanístico e ambiental dos projetos de parcelamento do solo, há uma grande mudança proposta, ampliando o poder e a autonomia dos municípios.

<b>COMPETÊNCIAS NO LICENCIAMENTO</b>	
<b>Lei n.º 6.766/1979</b>	<b>Substitutivo PL 3.057/2000</b>
<p>1. Estado * Aprovação: - localizados em áreas de interesse especial (proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico) - localizado em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município - área superior a 1 milhão de m<sup>2</sup></p> <p>* Anuência Prévia - da autoridade metropolitana</p>	<p>1. Estado *Apenas Licença Ambiental - nos parcelamentos em Municípios sem Gestão Plena - área superior a 1 milhão de m<sup>2</sup> - localizado em mais de um Município; - com vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica - cujo impacto ambiental direto ultrapasse os limites territoriais de um ou mais Municípios - cuja implantação coloque em risco a sobrevivência de espécie da fauna ou da flora silvestre ameaçada de extinção</p>
<p>2. Município * Fixação de Diretrizes e Aprovação: nos casos em que a competência não for estadual nem da autoridade metropolitana Município</p>	<p>2. Município * Fixação de Diretrizes: em qualquer situação</p> <p>* Emissão da Licença urbanística e ambiental integrada: - nos Municípios sem Gestão Plena: com licença ambiental estadual - nos Municípios com Gestão Plena: em qualquer situação</p>

Assim, com a nova lei, a cidade passaria a ter autonomia quase total para definir as regras de licenciamento ao parcelamento do solo. Tanto do ponto de vista urbanístico quanto ambiental – diferentemente do que ocorre hoje, em que permanecem, em alguns casos, a obrigatoriedade de aprovação ou anuência do Estado.

Em que pese a preocupação de governos estaduais e entidades metropolitanas com a subtração de competência, ela visa conferir menor burocracia e maior agilidade ao processo, propiciando diretrizes de projetos mais adequadas às realidades locais, que devem ser complementados com um planejamento regional e com capacitação dos agentes públicos municipais, tarefas para as quais os Estados são fundamentais.

#### **4.7. Municípios com Gestão Plena**

Outra importante inovação da proposta é a classificação de municípios quanto à

gestão das questões urbanísticas e ambientais implicadas no parcelamento do solo. Para isso, a proposta determina condições para que um município seja considerado de Gestão Plena.

De acordo com o estabelecido no artigo 2º, inciso XXIV, os municípios com gestão plena deverão:

- a) possuir Plano Diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos do Estatuto da Cidade;
- b) ter órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, assegurados o caráter deliberativo das decisões tomadas, o princípio democrático de escolha dos representantes e a participação da sociedade civil na sua composição;
- c) ter órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107/2005.

Os municípios com gestão plena poderão:

- a) emitir, com autonomia, a Licença Urbanística e Ambiental Integrada;
- b) implantar condomínios urbanísticos e loteamentos com acesso controlado;
- c) diminuir a área mínima dos lotes nas áreas de ZEIS;
- d) diminuir as áreas destinadas a uso público nos parcelamentos a serem implantados em ZEIS;
- e) reduzir, no plano de regularização fundiária de interesse específico, o percentual de áreas destinadas a uso público e o tamanho dos lotes.

#### **4.8. Regularização Fundiária**

Talvez a conquista mais importante das discussões para revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo, tenha sido o destaque de um título específico para as normas de regularização fundiária.

A proposição trata a questão das irregularidades de duas formas. Para os novos parcelamentos, porventura, irregulares em sua execução, aplicar-se-ia o criado instrumento da Intervenção, que autoriza o Município a assumir a parcelamento executado em desacordo com o projeto aprovado.

Já para os parcelamentos hoje irregulares, chamados pelo Substitutivo de assentamentos informais, aplicar-se-iam as normas de Regularização Fundiária contidas na proposta e ainda na lei municipal que deve disciplinar a matéria, dispondo sobre:

- a) critérios, exigências e procedimentos para elaboração e execução dos planos de regularização fundiária;
- b) requisitos e procedimentos para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada;
- c) mecanismos de controle social a serem adotados;
- d) as formas de compensação cabíveis.

A atual lei de parcelamento faculta a regularização dos loteamentos e desmembramentos não-autorizados ou executados sem a observância do ato de aprovação, diferenciando o parcelamento irregular (aprovado, mas executado em desacordo com a legislação ou não registrado) e o clandestino (sem aprovação)<sup>7</sup>.

Frise-se que embora se distingam, para efeito de regularização, tanto a

---

<sup>7</sup> GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 128

clandestinidade como a irregularidade do loteamento recebe da lei atual o mesmo tratamento. Isso muda com a proposta de revisão da lei federal de parcelamento do solo em discussão.

Passam a ser 2 (dois) tipos de Regularização:

1. a de Interesse Social, promovida pelo Poder Público em áreas definidas como ZEIS (excluídos assentamentos cuja aquisição do domínio já esteja consumada). Nesse tipo de regularização poderia haver redução de APP e de percentual de área para uso público;

2. a de Interesse Específico, nos demais casos, em que se observariam as disposições sobre parcelamento e seus requisitos urbanísticos e ambientais. Nesse tipo de regularização, poderia haver redução de área do lote e percentual de área de uso público, mas não redução de APP.

Outro item importante é que lei estabelece a regularização fundiária das áreas já ocupadas, como uma responsabilidade dos municípios. A eles caberá, além de aprovar a lei específica sobre regularização, elaborar e aprovar o Plano de Regularização Fundiária de cada área e dar início ao processo de reconhecimento daquela situação de irregularidade ou clandestinidade.

A revisão da lei de parcelamento também inova do direito de propriedade, criando dois novos instrumentos jurídicos de forma impactante na questão imobiliária: a demarcação urbanística e a legitimação da posse.

*- demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses*

*- legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.*

Após 5 anos, o direito real de posse converte-se em direito de propriedade. Registro da Regularização se dá com abertura de matrícula.

A proposição de lei estabelece inclusive um racional e dinâmico procedimento para Regularização Fundiária, que pode ser assim resumido:

1) O Poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social lavra auto de demarcação e informa o cartório

2) O cartório notifica o proprietário com prazo para impugnação

3) Se não houver impugnação, a demarcação é registrada no cartório

4) O poder público elabora o plano de regularização fundiária, licencia, expede o título de legitimação de posse em favor do morador.

5) Após 5 anos do registro do título de legitimação de posse, formaliza-se a conversão do título de legitimação em título de propriedade, por simples requerimento e certidões.

Ponto controvertido, porém, e objeto de diversas manifestações contrárias é o que trata da gratuidade do registro da regularização fundiária, atualmente prevista na Lei de Registros Públicos (Lei Federal n.º 6.015/1973), nos seguintes termos: isenção de taxas e emolumentos para primeiro registro de imóvel localizado em ZEIS e da primeira averbação de construção residencial até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados).

Com o projeto, a gratuidade só seria aplicada se cumpridos todos os seguintes requisitos:

1. o proprietário ter renda familiar de até 3 salários mínimos (se a renda da família se situar entre 3 e 5 salários, há uma isenção de 20% das custas);
2. imóvel estar localizado em ZEIS;
3. tratar-se da primeira construção residencial com até 70 m<sup>2</sup> em terrenos com área inferior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados).

## 5. Considerações Finais

As quase três décadas que separam a aprovação da Lei Federal n.º 6.766/1979 da atual proposta de Lei de Responsabilidade Territorial foram marcadas por importantes mudanças no processo de urbanização e na trajetória de formulação de políticas urbanas no Brasil. A Lei 6.766/1979 surgiu em um momento em que algumas fissuras já se faziam sentir no governo militar instalado então há quinze anos e que, entre outras características, tinha promovido reformas no sentido da concentração de poder e recursos de toda ordem na esfera federal.

Em termos sócio-urbanísticos o momento era de elevadas taxas de crescimento da população urbana, intensa migração campo-cidade e de pleno desenvolvimento do que veio a ser conhecido como padrão periférico de urbanização e metropolização, padrão este que encontra sua mais forte representação simbólica na associação entre o loteamento popular e os diversos mecanismos de acesso à habitação via auto-construção. Nesse contexto, a 6.766/1979 representou um marco para a época, ao trazer importantes inovações em termos do estabelecimento, para todos os municípios, de critérios urbanísticos e ambientais comuns para o parcelamento do solo, estabelecendo as obrigações, direitos, competências e penalidades para diversos agentes sociais – empreendedores, estado e compradores – envolvidos na produção do espaço urbano.

Desde então, a lei desencadeou intensos debates, tanto em termos das implicações para a atividade de parcelamento do solo, quanto das controvertidas conseqüências de sua aplicação em termos de acessibilidade à casa própria para os setores populares<sup>8</sup>.

A proposta de Lei de Responsabilidade Territorial surge em outro momento, no bojo de um conjunto de transformações políticas e sociais, entre as quais cabe destacar a busca da consolidação da democracia, da construção da autonomia municipal e da participação popular nas políticas públicas. Em termos demográficos, observa-se atualmente uma diminuição significativa das taxas de crescimento populacional, apesar de taxas ainda altas serem observadas na periferia.

A configuração espacial da urbanização torna-se cada vez mais complexa, pois apesar de persistirem antigos padrões de desigualdade, observa-se também uma maior dispersão espacial dos assentamentos, aumentando significativamente a porção do território comprometida com a urbanização. Tal fragmentação se materializa tanto em loteamentos fechados que refletem novas formas de moradia, quanto em complexos produtivos, de comércio e serviços, centros empresariais, turísticos ou de convenções, especialmente isolados, porém com acessibilidade garantida pelas novas tecnologias de informação. Estas novas formas espaciais representam novas potencialidades e também novos desafios à gestão urbana e regional, e à regulação urbanística e ambiental de forma mais ampla.

Por outro lado cabe ainda ressaltar, no bojo das transformações apontadas, a

---

<sup>8</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura. *A cidade ilegal: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade*, 2006.

emergência da temática ambiental na gestão territorial urbana, bem como uma alteração radical na forma de se considerar a informalidade urbana, reconhecendo o direito de permanência das populações nas áreas que ocupam, fazendo surgir a regulamentação relativa à urbanização e regularização fundiária.

A proposta de Lei de Responsabilidade Territorial ao buscar responder a este conjunto de transformações traz então para o debate as seguintes inovações:

- a regulamentação referente à regularização fundiária sustentável, que pressupõe a urbanização prévia do assentamento;
- novas modalidades de parcelamento, entre estes o parcelamento integrado à edificação, o condomínio urbanístico e, nas disposições finais, a controvertida legitimação do loteamento fechado;
- o licenciamento urbanístico e ambiental integrados, visando dar mais racionalidade e integração ao processo de licenciamento do parcelamento, mas que requer maior detalhada para ser auto-aplicável;
- a introdução de duas categorias de responsabilidade dos municípios, a partir da noção de gestão plena;
- a inovadora, porém potencialmente problemática, adoção da noção de compensação já amplamente adotada na legislação ambiental;
- a introdução da figura da intervenção do município no processo de parcelamento do solo em desconformidade com a regulação;
- a controvertida regulamentação das formas e circunstâncias de ocupação das APPs – Áreas de Preservação Permanente;
- o garantia dos direitos do comprador, associando princípios de proteção do consumidor aos de direitos do cidadão.

De forma geral, as novidades da proposta de Lei de Responsabilidade Territorial, discutidas ao longo do texto, apontam para uma maior centralidade do papel dos municípios, seja no detalhamento de pontos que requerem legislação complementar, seja na articulação da regulamentação do parcelamento do solo com outras peças da legislação municipal, inclusive os Planos Diretores.

Esta tendência, em princípio positiva e louvável, requer, entretanto, a formação e manutenção de quadros capacitados no nível local, bem como uma estrutura institucional e política relativamente sólida e comprometida com os princípios de justiça social e priorização dos direitos coletivos, pois é também no nível local que as pressões e interesses se manifestam de forma mais intensa.

O debate que deu origem a este texto, assim como o conjunto de debates a propósito deste tema recentemente ocorridos por todo o país, representa uma etapa importante de aprendizado político e de construção da política pública. O processo de discussão ainda está em curso e novos desafios em breve poderão surgir para alimentar o debate.

## **6. Referências bibliográficas**

COSTA, Heloísa Soares de Moura. *A cidade ilegal: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade*. In: BRANDÃO, C.A.L. (org.) *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. *Manual Teórico e prático do Parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. London: Avebury, 1995.

MARICATO, Ermínia. *O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática*. In: GONÇALVES, Maria Flora (organizadora). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1991.