

Nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano e as funções sociais da cidade

Nelson Saule Júnior

Diretor do Instituto Pólis, professor da PUC-SP, advogado especializado em direito urbanístico.

Publicado em: 13/06/2000

No final da década de 70, na periferia dos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, era emergente a implantação de loteamentos urbanos sem infra-estrutura urbana e autorização do Poder Público, o que resultou numa ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental de grande parte do território destas cidades. Com o objetivo de reverter esta situação de deterioração das áreas urbanas, foi instituída a Lei N parcelamento do solo urbano; estabelece os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas, bem como as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público; e tipifica os crimes urbanísticos.

Nestes vinte anos de aplicação desta lei, muitas críticas tem sido levantadas quanto a sua eficácia, devido ao aumento do número de loteamentos irregulares e clandestinos e principalmente de favelas nas grandes cidades brasileiras, e dos raros casos em que os responsáveis pela prática dos crimes urbanísticos foram punidos de forma exemplar, seja na esfera Administrativa, civil e penal.

Se de fato a lei 6.766/79 necessita de uma revisão geral para a tender os objetivos da política urbana preconizada em nossa Constituição, de modo que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam cumpridas, através de medidas que reduzam as desigualdades e a exclusão social e tornem efetivos os direitos inerentes as pessoas que vivem nas cidades, especialmente dos que vivem nas cidades informais (favelas, cortiços, loteamentos populares na periferia urbana), a revisão efetuada pelo Congresso Nacional sem garantir a participação dos diversos setores da sociedade que atuam com a questão urbana é extremamente preocupante para todos os cidadãos que lutam pela existência de cidades justas e sustentáveis com padrões dignos de qualidade de vida.

A nova lei (Lei 9.785 de 29/01/99) que altera a Lei 6.766/79 atende dois objetivos. O primeiro diz respeito a regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público destinados a população de baixa. (Além da Lei 6.766/79, também foram alteradas a lei de registros públicos e a lei sobre desapropriações de interesse público).

Esta alteração permite a dispensa do título de propriedade para fins de registro do parcelamento popular de área desapropriada, sendo necessário que o Poder Pública já tenha judicialmente a posse do imóvel. Outra mudança significativa é da lei permitir nos parcelamentos populares a cessão da posse para as pessoas que adquiriram os lotes do Poder Público por instrumento particular tendo caráter de escritura pública. A cessão de posse deve ser obrigatoriamente aceita como garantia nos contratos de financiamentos habitacionais.

Estas mudanças tem um alcance social importante, uma vez que um dos processos mais perversos de desrespeito ao direito à moradia, é a falta de segurança jurídica para a população

de baixa renda que adquire os lotes ou unidades habitacionais dos empreendimentos efetuados pelo Poder público.

O segundo objetivo é de alterar os requisitos e critérios urbanísticos para a implantação de loteamento urbanos, as responsabilidades e obrigações do loteador e do Poder Público. São diversas as alterações efetuadas na Lei 6.766/79 que resultam na flexibilização do parcelamento do solo urbano, como impacto negativo nas cidades tais como:

1. Eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas

A eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas não inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público. A lei considera como equipamentos urbanos os equipamentos públicos de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado; e os equipamentos comunitários os de educação, cultura, saúde e lazer.

Essa exigência pode ser estabelecida pela legislação urbanística municipal, porém diante da realidade dos Municípios brasileiros, onde grande parte ainda não tem um plano diretor que atenda os objetivos da política urbana estabelecidos na Constituição Brasileira, visando assegurar que as cidades e a propriedade urbana atendam a sua função social, bem como não tem instrumentos urbanísticos eficazes para impedir a especulação imobiliária, os empreendedores e loteadores urbanos passam a ter maior poder de influência para reduzir ou até mesmo eliminar na prática, a obrigação de destinar um percentual de áreas públicas para a implantação do loteamento.

2. A redução da infra-estrutura básica exigida para loteamentos Populares

A nova lei estabelece como infra-estrutura básica dos loteamentos os equipamentos, urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. Com relação aos loteamentos populares é retirada a exigência das redes de esgoto sanitário, a energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não, tornando facultativo ou não a implantação desta infra-estrutura, por parte do loteador e do Poder Público. Antes desta alteração, cabia aos Municípios definir a infra-estrutura básica sem nenhuma forma de distinção com relação a infra-estrutura dos loteamentos populares.

Esta norma fere o princípio da igualdade, pois é uma forma discriminatória de tratamento que possibilita a implantação de loteamentos com condições precárias de vida para a população de baixa renda, pela ausência da infra-estrutura básica necessária e o estabelecimento dos padrões urbanísticos inferiores, sendo portanto uma norma inconstitucional.

3. Aumento do Prazo para as Diretrizes e Execução de Obras

A nova lei altera o prazo de vigência das diretrizes do projeto do loteamento (traçado básico do sistema viário, localização dos terrenos destinados aos equipamentos urbano e comunitário e das áreas livres de uso público) de dois anos para quatro anos. A nova lei também altera o prazo máximo para a execução das obras de dois para quatro anos. Este aumento de prazo beneficia o processo da especulação imobiliária, pois os proprietários das áreas urbanas que se caracterizam como áreas não utilizadas, subutilizadas, ou não edificadas que portanto não cumprem com sua função social, poderão contestar o estabelecimento de prazo menores de

oito anos pelo Poder Público Municipal para atender as exigências de ordenamento da cidade estabelecidas no plano diretor.

4. Eliminação de Sanções por implantação de loteamento irregular ou clandestino considerado de interesse público.

Pelo parágrafo único do artigo 53 da nova lei ficam vedadas a aplicação das sanções pertinentes aos particulares, por não terem realizado as obras e serviços nos parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa do Poder Público considerados de interesse público. Esta norma acaba na prática com a possibilidade de penalizar criminalmente os loteadores e demais agentes responsáveis pela implantação dos loteamentos clandestinos e irregulares nas cidades.

Estas mudanças portanto podem acarretar uma maior degradação urbano ambiental, reduzindo ainda mais a qualidade de vida nas cidades, mediante a expansão de loteamentos sem condições básicas de infra-estrutura, como redes de esgoto e energia elétrica, e a diminuição de espaços públicos que atendam o interesse da coletividade como praças, parques, áreas arborizadas, equipamentos de saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

Como os Municípios tem a atribuição constitucional de promover a política urbana, aumenta mais ainda a sua responsabilidade diante desta tentativa de flexibilização das normas sobre o solo urbano. Cabe aos Municípios através do plano diretor e de sua legislação urbanística municipal instituir instrumentos e padrões urbanísticos e ambientais, associado a um sistema eficaz de gestão e fiscalização do solo urbano, voltados a combater a implantação de loteamentos urbanos que aumentem a degradação ambiental e a perda da qualidade de vida nas cidades, bem como de promover uma reforma urbana que torne efetivo o direito à cidade, de modo a reduzir a desigualdade e a exclusão social nas cidades.

Outra medida essencial para a promoção da política urbana voltada a tornar as cidades justas e sustentáveis é a aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei Estatuto da Cidade (Projeto de lei 5.788-A/90), que visa instituir a lei federal de desenvolvimento urbano- LDU, que tem a finalidade de regulamentar o capítulo constitucional da política urbana. Devido aos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul no ano de 1996 a aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano, através de um processo democrático que possibilite a participação dos agentes que atuam com a questão urbana, pode viabilizar um amplo processo participativo necessário para a construção da Agenda Habitat e da política urbana brasileira.